

Krakowskie Studia Międzynarodowe

60 LAT TRAKTATÓW RZYMSKICH –
OD WIZJI DO RZECZYWISTOŚCI

redakcja
BOGUSŁAWA BEDNARCZYK

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 4 (XIV) Kraków 2017



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

60 LAT TRAKTATÓW RZYMSKICH -
OD WIZJI DO RZECZYWISTOŚCI

redakcja
BOGUSŁAWA BEDNARCZYK

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 4 (XIV) Kraków 2017



XIV: 2017 nr 4

Krakowskie Studia Międzynarodowe

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

www.ksm.ka.edu.pl

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

Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek Majchrowski

Rada programowa „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”/Editorial Board:

Michał Chorośnicki, Polska

Rett R. Ludwikowski, USA

Sev Ozdowski, Australia

August Pradetto, Niemcy

Eckart D. Stratenschulte, Niemcy

Redaktor naczelny/Editor-in-Chief:

Bogusława Bednarczyk

Redaktor tematyczny/Subject Editor:

Bogusława Bednarczyk

Redaktor statystyczny/Statistic Editor:

Piotr Stefanów

Sekretarz redakcji/Managing Editor:

Halina Baszak Jaroń

Redakcja/Office:

Oficina Wydawnicza AFM

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

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

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

Redaktor językowy/Proofreading: *Daria Podgórska*

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, 2017

e-ISSN 2451-0610

ISSN 1733-2680

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

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

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie elektroniczne.

SPIS TREŚCI

- 7 **Bogusław Bednarczyk:** 60 lat traktatów rzymskich – od wizji do rzeczywistości. Wprowadzenie

Studia

- 13 **Magdalena Bainczyk:** Key European Communities and European Union treaties and accord in the case law of the German and the Polish Constitutional Tribunals
- 35 **Magdalena Bainczyk:** Wpływ europejskiej Konwencji Praw Człowieka na interpretację praw podstawowych w RFN
- 53 **Bogusław Bednarczyk:** Helping to Make Fundamental Rights a Reality for Everyone in the EU: From the Treaty of Rome to the Fundamental Rights Agency
- 75 **Jan Czaja:** Unia Europejska: historyczne dokonania i dotkliwe porażki
- 97 **Anna Paterek:** Bezpieczeństwo Europy – dyskusje wokół sekurytyzacji pomocy rozwojowej
- 111 **Małgorzata Czermińska, Jowita Świerczyńska:** Administracja celna w Unii Europejskiej – wspólna czy 28 różnych?
- 131 **Paweł Kołek:** Financial Action Task Force (FATF) – koncert mocarstw finansowych?

Varia

- 151 **Tomasz Dobrowolski:** „Ucieczka od wolności” – kryzys zaufania do demokracji liberalnej. Zjawisko przejściowe czy długotrwała tendencja?

Recenzje

- 171 **Małgorzata Czermińska:** Grzegorz Mazur, *Wspólna polityka handlowa unii europejskiej* [Difin, Warszawa 2017, 244 s.]

SPIS TREŚCI

Sprawozdania

- 177 **Bogusława Bednarczyk:** The 8th International Conference on Human Rights Education: *Bridging our Diversities*, Concordia University, Faculty of Law, Montreal, 30 November – 3 December 2017
- 183 **Małgorzata Czermińska:** The 23rd International Scientific Conference of the PGV Network: *The question of borders: a new representation of the European reality*, International University of Casablanca, Casablanca, Morocco, 14–16 September 2017
- 187 **Małgorzata Śliż-Marciniec:** *Polacy w Ameryce. Polsko-amerykańska konferencja naukowa z okazji 50-lecia Muzeum im. Kazimierza Pułaskiego w Warce*, Warka, 27–28 czerwca 2017 r.
- 191 **Informacje dla autorów**
- 193 **Zasady recenzowania publikacji w czasopismach**
- 195 **Lista recenzentów**

Bogusława Bednarczyk

prof. nadzw. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

60 LAT TRAKTATÓW RZYMSKICH – OD WIZJI DO RZECZYWISTOŚCI. WPROWADZENIE

Inspiracją dla kolejnego numeru „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” była przypadająca w 2017 roku 60. rocznica podpisania traktatów rzymskich, które rozpoczęły proces integracji europejskiej w 1957 roku. Po II wojnie światowej integracja miała na celu wsparcie odbudowy państw europejskich oraz zaprowadzenie nowego ładu politycznego na kontynencie. Integracja europejska rozpoczęła się od odbudowy gospodarek oraz infrastruktury państw zachodnioeuropejskich.

Traktaty rzymskie, wraz z wcześniejszym traktatem paryskim, bywają zbiorczo nazywane „traktami założycielskimi”. Wyznaczają już kompleksowe ramy dla dalszej współpracy i integracji w Europie, której konsekwencją jest dzisiaj Unia Europejska. Kluczowe znaczenie ma zwłaszcza Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, który podlegał wprawdzie wielokrotnym zmianom (m.in. poprzez przyjmowanie kolejnych tzw. traktatów rewizyjnych) – w tym zmianie samej nazwy (obecnie: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), jednak do dziś pozostaje jednym z głównych źródeł prawa pierwotnego Unii Europejskiej.

Podpisanie i wejście w życie traktatów założycielskich nie stanowiło zakończenia procesów integracyjnych w Europie, ale tak naprawdę było dopiero punktem wyjścia do dalszej integracji. Już w momencie przyjmowania traktatów rzymskich zakładano ujednolicenie instytucjonalne Wspólnot, m.in. poprzez ustanowienie wspólnych organów, a docelowo połączenie organizacji. Dążono

do pogłębiania integracji gospodarczej, przy jednoczesnym myśleniu o poszerzeniu współpracy na inne obszary polityki. Ponadto przesłankami do stopniowych modyfikacji we Wspólnotach były zmieniające się warunki społeczno-ekonomiczne, zainteresowanie kolejnych krajów włączeniem w procesy integracyjne, a następnie ich akcesje do Wspólnot. Ewolucja funkcjonowania Wspólnot była potwierdzana przyjmowaniem kolejnych traktatów, z których każdy modyfikował w określonym zakresie początkowe postanowienia traktatów założycielskich.

Proces integracji zapoczątkowany w latach 50. XX wieku, realizowany poprzez zacieśnianie i pogłębianie form oraz obszarów współpracy w ramach Wspólnot Europejskich, doprowadził w rezultacie do pojawienia się w przestrzeni europejskiej całkowicie nowego podmiotu – Unii Europejskiej.

60 lat temu w Rzymie położono podwaliny pod Europę w jej dzisiejszym kształcie i zapoczątkowano tym samym najdłuższy okres pokoju w historii Europy. Traktaty rzymskie dały początek wspólnemu rynkowi, na którym obowiązuje zasada swobodnego przepływu osób, towarów, usług i kapitału. Dzięki temu zapewnione zostały odpowiednie warunki dla stabilności i dobrobytu. W ciągu 60 lat powstała Unia, która promuje pokojową współpracę, poszanowanie dla godności człowieka, wolność, demokrację, równość praw i solidarność między narodami i obywatelami.

Czy jednak struktura UE to nienaruszony monolit, który może przetrwać każdy kryzys i zwalczyć wszystkie wyzwania, które coraz częściej stają przed europejską wspólnotą? Po wyborach z 2014 roku do Parlamentu Europejskiego trafia większa liczba eurosceptyków. Po aneksji Krymu przez Rosję UE ustanawia nową strategię w dziedzinie bezpieczeństwa. Na Bliskim Wschodzie oraz w różnych częściach świata dochodzi do głosu ekstremizm religijny. Prowadzi to do konfliktów i wojen, w wyniku których wiele osób, które zmuszone są uciekać przed niebezpieczeństwem, poszukuje schronienia w Europie. Unia nie tylko stoi przed dylematem, jak zadbać o nowych przybyszów, ale jest również celem wielu ataków terrorystycznych.

60 lat po powstaniu tej jedynej w swoim rodzaju wspólnoty państw i narodów wiemy jakie korzyści przyniosła swoim obywatelom, czego dla nich dokonała. Jest to także doskonały moment do zastanowienia się nad tym, jakie nowe wyzwania przed nią stoją. Czy w erze globalizacji Unia może skutecznie rywalizować z innymi wielkimi gospodarkami, utrzymując przy tym swoje standardy społeczne? Jaka będzie rola Europy na scenie światowej w nadchodzących latach? Gdzie sięgną granice UE? Jaka przyszłość czeka euro?

Opracowania zamieszczone w bieżącym numerze bezpośrednio i pośrednio dotyczą problemów związanych z aktualną sytuacją w procesie zmian w integracji europejskiej. Ich autorzy, analizując m.in. aspekty ekonomiczne, polityczne i społeczne integracji, która dokonała się w minionym dziesięcioleciu, dowodzą że rozszerzenie przynosi korzyści Unii Europejskiej jako całości. Dzięki niemu Unia może skuteczniej stawiać czoła wyzwaniom o wymiarze glo-

balnym. Polityka rozszerzenia okazała się istotnym narzędziem służącym transformacji społeczeństw. Zarówno w tych państwach, które już przystąpiły do UE, jak również w tych, które znajdują się na drodze do przystąpienia, miały miejsce ogromne zmiany, możliwe dzięki reformom demokratycznym i gospodarczym, dokonywanym w duchu przystąpienia. W samym sercu tego procesu znalazły się zaangażowanie, uwarunkowania i wiarygodność, które gwarantują jego sukces.

Tematyka publikowanych niżej tekstów jest zróżnicowana. Wiąże się to z różnorodnymi zainteresowaniami naukowymi autorów oraz z wielowątkowością tematu politycznych, społecznych, ekonomicznych i prawnych aspektów 60-letniego procesu integracji europejskiej. Obszar badawczy autorów nie koncentruje się wyłącznie na rozważaniach związanych z okrągłą rocznicą podpisania traktatów rzymskich. Z uwagi na to, że Europa 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 europejskiej, jak i jej perspektywy na przyszłość.

Kwartalnik „Krakowskie Studia Międzynarodowe” zawiera prace autorów polskich i zagranicznych, publikowane zarówno w języku polskim, jak i w językach kongresowych. „Studia” – kierowane do osób zainteresowanych problematyką prawną, politologiczną i kulturoznawczą, a także zagadnieniami współczesnej ekonomii – uzyskały 9 punktów w systemie ewaluacji czasopism naukowych MNiSW. Wszystkie zamieszczane w kwartalniku prace są recenzowane. Niniejszy numer został stworzony przez naukowców i doktorantów Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego oraz badaczy współpracujących z naszą uczelnią od wielu lat. Numer zamykają sprawozdania z najważniejszych konferencji naukowych, w których uczestniczyli pracownicy uczelni w 2017 roku.

Czekamy na wszelkie uwagi i opinie. Zapraszamy do współpracy.

STUDIA

Magdalena Bainczyk

PhD, Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University

KEY EUROPEAN COMMUNITIES AND EUROPEAN UNION TREATIES AND ACCORD IN THE CASE LAW OF THE GERMAN AND THE POLISH CONSTITUTIONAL TRIBUNALS¹

Introduction

The year 2017 marks the 60th anniversary of signing the Treaties of Rome which paved the way for European integration, first within the framework of European Communities (henceforth EC) and later the European Union (EU). This article examines the legal aspects of the foundation treaties of EC and EU from the point of view of the Polish and the German Constitutional Tribunals (henceforth TK and BVG respectively). The recognition of the legal nature of those treaties by national constitutional tribunals has far-reaching legal and political consequences whose significance is hard to overestimate. The adoption by a constitutional court of a specific legal qualification of the foundation treaties not only determines their position in the system of national law but also enshrines a set of formulas with a lasting influence on the relations between a member state and the EU. And last not least the qualification influences the position of a national constitutional tribunal within the European community of constitutional courts, especially in connection

¹ This article was written as part of research project no. WPAiSM/DS/10/2016-KON, financed from funds for statutory activity of Faculty of Law, Administration and International Relations of Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University.

with the question which tribunal has the last word in the European constitutional conversations².

Should there be any doubt why the article focuses on case law rather than the relevant clauses in the Constitution of either country, let me point to the facts. Neither the Polish Constitution nor the German *Grundgesetz* (henceforth GG or the German Basic Law) does determine in explicit terms the legal status of the foundation treaties. That gap has been filled by the evolving case-law of the constitutional tribunals although from the first they had the option of endorsing the formula adopted by the body acting as the constitutional tribunal of the Communities, i.e. the Court of Justice of the European Communities (CJEC) and since 2009 the Court of Justice of the European Union (CJEU).

The CJEC's view of the relations between community law and national law as well as between the EC and the member states is expressed in a series of rulings in the early 1960s. Nowhere is it expressed as unequivocally as in the judgment of 5 February 1963 (Case 26/62): "The European Economic Community constitutes a new legal order of international law for the benefit of which the states have limited their sovereign rights, albeit within limited fields, and the subjects of which comprise not only the Member States but also their nationals"³. In the light of this statement 'the new legal order' is constituted *not* or *not only* by the member states, but by the European Economic Community itself; moreover the EEC is given the status of an independent subject of a new distinct class of international law. Its qualitative distinctness results from the claim that community law is autonomous (self-standing) and directly applicable. The subsequent rulings of the CJEC, as I. Pernice notes, refrain from making any further reference to international law⁴.

The thesis that the Foundation Treaty has the status of a constitutional document is laid down in Judgement of 23 April 1986 (Case 294/83), which says: "It must first be emphasized in this regard that the European Economic Community is a Community based on the rule of law, in as much as neither its Member States nor its institutions can avoid a review of the question whether the measures adopted by them are in conformity with the basic constitutional charter, the Treaty"⁵. In the following decades this formula has been used to define the relationship between community or EU law and international treaties within the meaning of Article 216 of the Treaty on the Functioning of the European Union (2007). Earlier,

² M. Claes, M. de Visser, P. Popelier, C. Van de Heyning, *Constitutional Conversations in Europe*, Cambridge 2012.

³ The CJEC, Judgment of 5 February 1963, case 26/62, (NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration), ECLI:EU:C:1963:1.

⁴ I. Pernice, *The Autonomy of the EU Legal Order – Fifty Years After Van Gend*, [in:] *50th Anniversary of the Judgment in Van Gend en Loos, 1963–2013*, organizing committee: A. Tizziano, J. Kokott, S. Prechal, Luxembourg 2013, p. 56.

⁵ The CJEC, Judgement of 23 April 1986, case 294/83, (Parti écologiste, Les Verts', European Parliament), ECLI:EU:C:1986:166, para. 23.

in Opinion 1/91 of 14 December 1991 the CJEC made a comparison between a ‘regular’ international treaty, namely the European Economic Area Agreement and the EEC Foundation Treaty, which “albeit concluded in the form of an international agreement, none the less constitutes the constitutional charter of a Community based on the rule of law”⁶. This statement can be taken as one of the manifestations of the process of constitutionalization of the foundation treaties of the EC and later EU which, driven by political enthusiasts of ‘ever close union’, reached its culmination in the Treaty establishing a Constitution for Europe, signed in Rome in 2004. However, it was because of its constitutional character that it was rejected by French and Dutch voters in referendums held in May 2005. Whereas the grand project of a European Constitution was scrapped, the fundamental provisions mentioned above were reaffirmed in a the CJEU Opinion issued ten years later⁷. In another ruling regarding the relationship between the primary EU treaty law and international law – in this case a UN Security Council resolution – the CJEU again evoked the concept of ‘the constitutional charter’, which indirectly upheld the right of the CJEU to control the compatibility with EU primary law of secondary legal norms based on the Security Council resolution. The Judgement of 3 September 2008 says “the Community is based on the rule of law, inasmuch as neither its Member States nor its institutions can avoid review of the conformity of their acts with the basic constitutional charter, the EC Treaty, which established a complete system of legal remedies and procedures designed to enable the Court of Justice to review the legality of acts of the institutions”⁸.

Neither the Polish TK nor the German BVG have followed the case-law doctrine of the CJEU; instead they have insisted on ratifying the foundation treaties on the basis of their national constitutions and an independent legal qualification with a marked international-law perspective. It would be worth to analyse what is the perspective of constitutional tribunals in other member states, but the scope of this article does not permit me to go further than analysing just the case load of the Polish and German constitutional courts. The choice of the German Constitutional Court is dictated by the following considerations. The Federal Republic of Germany is one of the founder members of the EC, and thus the BVG had to grapple

⁶ The CJEC, Opinion of 14 December 1991, Opinion 1/91, (EEA I), ECLI:EU:C:1991:490, para. 21.

⁷ CJEU, Opinion of 8 March 2011, (Opinion 1/09) ECLI:EU:C:2011:123 para. 65; “It is apparent from the Court’s settled case-law that the founding treaties of the European Union, unlike ordinary international treaties, established a new legal order, possessing its own institutions, for the benefit of which the States have limited their sovereign rights, in ever wider fields, and the subjects of which comprise not only Member States but also their nationals (...). The essential characteristics of the European Union legal order thus constituted are in particular its primacy over the laws of the Member States and the direct effect of a whole series of provisions which are applicable to their nationals and to the Member States themselves...”

⁸ CJEC, Judgement of 3 September 2008 in joined cases C-402/05 P and C-415/05 P (Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation), ECLI:EU:C:2008:461, para. 285.

with problem addressed in this article in the early phases of the process of European integration. As a result, the BVG case-law doctrine is no doubt sufficiently developed and spans all the stages of European integration, from the creation of the EC through its transformation into the EU, the attempts of its constitutionalization up to latest thorough reforms carried out in 2007. Moreover, the BVG case law constitutes a conspicuous reference point for similar institutions in other member countries, including Poland⁹.

This analyse, based on the case law of the German BVG and the Polish TK, focuses on those highly significant formulas and statements that deal, firstly, with legal aspects of the EC and EU foundation treaties and, secondly of other international agreements concluded within the European Union in accordance with the “Schengen intergovernmental method”.

1. The German BVG and the Foundation Treaties of the European Communities

1.1. *Before Solange I*

Already the first rulings of the BVG regarding the enforcement of community law in the Federal Republic of Germany contain unequivocal statements about the legal status of the foundation treaties. While rejecting a constitutional complaint of a German firm against some EEC regulations the BVG declared (1 BvR 248/63 of 18 October 1963) that “the EEC Treaty is in a sense the constitution of this Community. The legal provisions enacted by the Community organs within their Treaty powers, the ‘secondary Community law’, constitute a separate legal order, whose norms are different from either international law or national law of the Member States. Community law and the domestic law of Member States are ‘two autonomous legal orders, different from each other’; the law created by the EEC Treaty derives from an ‘autonomous source of law’”¹⁰. While making these distinctions the judges no doubt had in mind the *Van Gend en Loos* case brought before the CJEC by a Dutch court¹¹. In its preliminary ruling (Case 26/62 [5 February 1963]) the CJEC affirmed, among others, the autonomy of EC law and the primacy of EC

⁹ M. Bainczyk, *Odwolania do prawa obcego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w sprawach związanych z integracją europejską*, [w:] *Polska komparatystyka prawa. Prawo obce w doktrynie prawa polskiego*, red. A. Wudarski, Warszawa 2016, s. 505.

¹⁰ BVerfGE 22, 293; Order of the First Senate of 18 October 1967, 1 BvR 248/63 and 216/67, para. 13, translation: <https://law.utexas.edu/transnational/foreign-law-translations/german/case.php?id=593> [accessed: 10.08.2017].

¹¹ A. Bleckmann, *Stellungnahmen. Sekundäres Gemeinschaftsrecht und deutsche Grundrechte. Zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Mai 1974 r. III. Zur Funktion des Art. 24 Abs. 1 Grundgesetz*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht“ 1975, p. 80; H.P. Ipsen, *Rechtsprechung. Verfassungsbeschwerde gegen Verordnungen der EWG. Anmerkung*, „Europarecht“ 1968, p. 138 f.

treaty law over the legal order of the member states. The ruling assumes that the treaties function as ‘a constitution’ and, furthermore, that they combine the nature of both international treaties and a constitution, i.e. the supreme law, of the European Communities and the foundation of their new legal order. Given the fact that these were still early days of the BVG jurisprudence, such an explicit affirmation of the CJEC doctrine could not but be welcomed by EC-enthusiasts. They saw in it a foretoken of a rebalancing of the relationship between German constitutional law and European law in favour of the latter¹².

1.2. Constitutional conversations in Europe: Solange I – Kadi – Treaty of Lisbon

From the historical perspective, i.e. the development of the BVG jurisprudence concerning the relationship of community law and national law and the development of fundamental rights protection on the community level, another important landmark was the BVG judgment in the *Solange I* case (2 BvL 52/71 [29 May 1974]). It dents the doctrine of primacy of Community law by disallowing, if only exceptionally, the validity and the enforcement of an community law provision if the latter were to be found incompatible with the national constitutional law. But, as the BVG insists, such exceptions should by no means not undermine the principle of precedence of Community law: “Community law is just as little put in question when, exceptionally, Community law is not permitted to prevail over cogent constitutional law, as international law is put in question by Article 25 of the Basic Law when it provides that the general rules of international law only take precedence over simple federal law, and as another system of law is put in question when it is ousted by the public policy of the Federal Republic of Germany”¹³. The *Solange I* ruling of 1974 marked the end of an era of unconditional openness of the German GG to Community law because it implied the supremacy of the principles of the German constitutional law which embody the country’s unassailable constitutional identity. Probably to the great surprise of its authors their ‘exception clause’ triggered off a long-lasting discussion on the level of Europe’s constitutional courts, and which, thirty-four years later, was repeated to a certain extent by the CJEU¹⁴.

¹² W. Hallstein, *Europapolitik durch Rechtsprechung*, [in:] *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung. Festschrift für Franz Böhm zum 80. Geburtstag*, ed. H. Sauermann, E.J. Mestmächer, Tübingen 1975, p. 209; J.A. Frowein, *Europäisches Gemeinschaftsrecht und Bundesverfassungsgericht*, [in:] *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*, ed. Ch. Starck, M. Drath, vol. 2, Tübingen 1976, p. 189.

¹³ BVerfGE, 37, 271; Order of the Second Senate of 29 May 1974, 2 BvL 52/71, para. 42, translation: <https://law.utexas.edu/transnational/foreign-law-translations/german/case.php?id=588> [accessed: 12.08.2017].

¹⁴ A. Frąckowiak-Adamska, *Prawa podstawowe a środki wspólnotowe przyjmowane w wykonaniu rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ*, <http://www.prawaczlowieka.edu.pl/index.php?dzial=komentarze&komentarz=0ec09ef9836da03f1add21e3ef607627e687e790-c0> [accessed: 14.08.2017].

In its ruling in the *Kadi* case (C-402/05 [2008]), the CJEU held that, as a matter of principle, the EU law did not need to accept unconditionally (i.e. exempt from judicial review) any obligation under international law, if the consequence could be an infringement of basic constitutional rights. The Court stated that “the obligations imposed by an international agreement cannot have the effect of prejudicing the constitutional principles of the EC Treaty, which include the principle that all Community acts must respect fundamental rights, that respect constituting a condition of their lawfulness which it is for the Court to review in the framework of the complete system of legal remedies established by the Treaty”¹⁵.

However, the judgment of the BVG on the Lisbon Treaty (2 BvE 2/08 [30 June 2009]), while asserting the primacy of constitutional identity over the principle of favourable predisposition EU law, cites both its *Solange I* judgement as well as the CJEU judgement in the *Kadi* case. Commenting on the latter, the BVG says “The Court of Justice of the European Communities based its decision of 3 September 2008 in the *Kadi* case on a similar view according to which an objection to the claim of validity of a United Nations Security Council Resolution may be expressed citing fundamental legal principles of the Community (...). The Court of Justice has thus, in a borderline case, placed the assertion of its own identity as a legal community above the commitment that it otherwise respects. Such a legal construct is not only familiar in international legal relations as a reference to the *ordre public* as the boundary of a treaty commitment; it also corresponds, if used constructively, to the idea of contexts of political order which are not structured according to a strict hierarchy”¹⁶. While admitting that there is no strict hierarchy of the legal systems in question, the BVG justifies the alignment of the two judgments by pointing that either of them allows the constitutional tribunal to choose one system of law as a standard reference. Once a legal reference system is given exclusive recognition, it is only natural for it to develop barriers against the encroachments of other, ‘external’ systems¹⁷. For the BVG the supreme standard is lodged in the German Basic Law, and the defensive mechanism against the misapplication of Community/EU law relies on the principle of constitutional identity, whereas for the CJEU the core reference standard is to be found in the constitutional principles embodied in the Foundation Treaties, which can also act as a bar on the performance of obligations incurred under an international treaty.

¹⁵ CJEU, Judgement of 3 September 2008 in joined cases C-402/05 P and C-415/05 P, (Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation), ECLI:EU:C:2008:461, para. 28; W. Czapliński, *Głosa do wyroku TS z dnia 3 września 2008 r., C-402/05 i C-415/05. Prawo UE a prawo międzynarodowe*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, 4, p. 38 ff.

¹⁶ BVerfG, Judgment of the Second Senate of 30 June 2009, 2 BvE 2/08, para. 340, ECLI:DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208, translation: http://www.bverfg.de/e/es20090630_2bve000208en.html [accessed: 25.08.2017].

¹⁷ See: D. Kochanov, *Equality Across the Legal Order; Or Voiding EU Citizenship of Content*, [in:] *The Reconceptualization of European Union Citizenship*, E. Guild, C.J. Gortázar Rotache, D. Kostakopoulous, Leiden Boston 2014, p. 311.

1.3. The Solange II Judgment

The so-called *Solange II* judgement (2 BvR 197/83 [22 October 1986]) marks a major shift in the position of the BvG with regard to the questions of scope of national courts' and the CJEU jurisdictions as well as the mutual relationship between the German legal order and EEC law. The explanation is as follows: "The functional interlocking of the jurisdiction of the European Communities with those of the member states, together with the fact that the Community Treaties, by virtue of the instructions on the application of law given by the ratification legislation under Articles 24 (1) and 59 (2), first sentence, of the Basic Law, and the subordinate law passed on the basis of the Treaties are part of the legal order which applies in the Federal Republic and have to be adhered to, interpreted and applied by its courts, give the European Court the character of a statutory court within the meaning of Article 101 (1), second sentence, of the Basic Law in so far as the legislation ratifying the Community Treaties confers on the Court judicial functions contained therein"¹⁸. This justification is significant for two reasons. First, the BvG cites both Article 24 para. 1 of the GG¹⁹ concerning the transfer of sovereign powers to international organizations and the general provision of Article 59 para. 2 of the GG²⁰ concerning international treaties. Secondly, while the Foundation Treaties are an integral part of the German system of law which all state and public institutions of the Federal Republic have to observe and implement; the courts are no exception, but, it is worth noting, their compliance is secured by the obligation derived from a national law to apply a law that has been ratified – the German order to apply the law (*der Rechtsanwendungsbefehl*)²¹. In other words, the binding force of treaties has its source in the national law and for this reason is subject to constitutional limitations.

¹⁸ BVerfGE 73, 339; Order of the Second Senate of 22 October 1986, 2 BvR 197/83, para. 77; translation at <https://law.utexas.edu/transnational/foreign-law-translations/german/case.php?id=572> [accessed: 20.08.2017].

¹⁹ Art. 24 (1) of the Basic Law for the Federal Republic of Germany: (1) The Federation may by a law transfer sovereign powers to international organisations; The Basic Law in the revised version published in the Federal Law Gazette Part III, classification number 100-1, as last amended by Article 1 of the Act of 23 December 2014 (Federal Law Gazette I p. 24380, translation: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.pdf [accessed: 20.08.2017]).

²⁰ Art. 59 (2) Treaties that regulate the political relations of the Federation or relate to subjects of federal legislation shall require the consent or participation, in the form of a federal law, of the bodies responsible in such a case for the enactment of federal law. In the case of executive agreements the provisions concerning the federal administration shall apply mutatis mutandis. Translation: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.pdf [accessed: 20.08.2017].

²¹ M. Bainczyk, *Polski i niemiecki Trybunał Konstytucyjny wobec członkostwa państwa w Unii Europejskiej*, Wrocław 2017, p. 147 ff, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/79679/Polski_i_niemiecki_Trybunał_Konstytucyjny.pdf [accessed: 4.09.2017].

2. The German BVG and the Treaty of Maastricht

The Treaty of Maastricht, hailed as a breakthrough opening “a new stage in the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe” (Article 1 of the TUE), has a dual nature: it was both a new EU foundation treaty and a revised version of the TEEC. The BVG undertook a thorough scrutiny of the Maastricht Treaty for its compatibility with the German Basic Law. In its judgment (2 BvR L 134/92 and 2159/9 [12 October 1993]) the BVG not only examined the new competences, including monetary union policies, now vested in the European Communities but also attempted to find an appropriate designation for the new political entity created by the Treaty (it called the EU a *Staatenverbund*, or ‘a compound of States’)²². However, no adjustments were made in the description of the legal status of the Treaty Maastricht. Here the BVG restated its traditional stance, set out in the *Solange II* and subsequent judgments, that “also after the coming into force of the Union Treaty the Federal Republic of Germany is a member of a compound of states; as their joint authority is derived from the member states it cannot have binding effect in Germany without due legal sanction and consent”. This statement makes it clear that the Treaty cannot acquire validity in the Federal Republic of Germany unless it is enshrined in law i.e. a legislative act promulgated by the Bundestag with the approval of the Bundesrat. Importantly, that procedure requires that the act conforms with the GG.

But it is the continual process of handing over legislative and budgetary competences by the national parliament to EU institutions that brings out the crucial importance of the BVG ruling on the Treaty of Maastricht to the fore. On every occasion such a transfer takes place it needs to obtain a democratic approval (as required by the provision of Article 38 para. 1 of the GG). As the German law does not permit the use of the referendum on issues like European integration the control of the process of transfer of public powers is exclusively in the hands of the Bundestag and the Bundesrat. A decision about the transfer is taken however within their “responsibility for integration” (*Integrationsverantwortung*)²³ invented and developed by the BVG.

Another important feature of the BVG Maastricht ruling is its explicit reference to the doctrine of the Masters of the Treaties and to the German order to apply community and EU law. Germany, according to the text, is one of the Masters of the Treaties “which have given as the reason for their commitment to the Maastricht Treaty, concluded «for an unlimited period» (Art. Q), their desire to be members of the European Union for a lengthy period; such membership may,

²² *Ibidem*, p. 198.

²³ U. Hufeld, *Erster Teil: Historisch – systematischer Kontext. 1. Abschnitt: Europäische Integration und Verfassungsgänderung*, [in:] *Systematischer Kommentar zu den Lissabon Begleitgesetzen*, ed. A. v. Arnould, U. Hufeld, Baden-Baden 2011, p. 33.

however, be terminated by means of an appropriate act being passed. The validity and application of European law in Germany derive from the order governing application of law contained in the Act of Consent. Germany is therefore maintaining its status as a sovereign State in its own right as well as the status of sovereign equality with other States in the sense of Art. 2, sub-para. 1 of the UN Charter of 26 June, 1945 (...)”²⁴.

Actually, an explicit designation of the Treaty of Maastricht is an international treaty can be found in that part of the judgment where, in reply to the complainants, the BVG addresses the concern that the EC/EU may accumulate an ever broader range of vaguely defined competences to the detriment of the member states. So, referring to the Maastricht Treaty, the BVG judges admit that since „the text of a Treaty under international law has to be negotiated between the contracting parties, the demands placed upon the precision and solidity of the Treaty provisions cannot be as great as those which are prescribed for a statute according to the principle of parliamentary prerogative [Parlamentsvorbehalt] (...). The important factor is that the Federal Republic of Germany’s membership and the rights and obligations which arise from it, in particular the legally binding direct activity of the European Communities in the domestic legal territory, have been defined foreseeably for the legislator in the Treaty, and that the legislator has standardised them to a sufficiently definable level in the Act of Consent to the Treaty (...)”²⁵. In other words, even though an international treaty may be less clear or precise than the text of an act of parliament, the Maastricht Treaty’s description of competences handed over to the EC and the EU is sufficiently clear-cut and unequivocal. An additional guarantee for the member states was a clear distinction between making use of competences transferred to the European institutions under the Treaty of Maastricht and the right to amend them. The latter was reserved for the member states only.

All of the points made here to appraise the Treaty of Maastricht in accordance with the traditional categories of international law can be found in the following statement from the BVG Judgment of 12 October 1993: “The Maastricht Treaty constitutes an agreement under international law establishing a compound of States of the Member States which is oriented towards further development. The intergovernmental community is dependent upon the Treaty continually being constantly revitalised by the Member States; the fulfilment and development of the Treaty must ensue from the will of the contracting parties. Art. N of the Maastricht Treaty therefore provides for all Member States to submit proposals for amendments of the Treaties, which amendments shall enter into force after

²⁴ BVerfGE 89, 155; Judgement of 12 October 1993, BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92, para. 112; translation: http://www.judicialstudies.unr.edu/JS_Summer09/JSP_Week_1/German%20ConstCourt%20Maastricht.pdf [accessed: 21.08.2017].

²⁵ *Ibidem*, para. 106.

being ratified by all the Member States in accordance with their respective constitutional requirements (...)”²⁶.

The arguments can be summed up as follows:

1. The Treaty of Maastricht is an agreement under international law.
2. Provisions of the treaty have to describe with sufficient clarity and precision the scope of competences handed over by a public institution to an international organization.
3. The European Union is not a state but a compound of states which is going to evolve further.
4. This international community is founded upon a treaty whose application must be based on the consensus of the member states.
5. Each of the member states can come up with a proposal to amend the treaty, but to become law the amendment needs to be ratified all the member states, in accordance and in conformity with the each country’s constitutional law.

It should be noted that its traditional approach and insistence that no change can be introduced into the treaties without the agreement of the member states did not prevent the BVG from embracing a novel, ‘fast-track’ method of getting through amendments of the text of the treaty; at the same time, though, the BVG insists that the fast-track amendments have go through the usual ratification procedure with its constitutional requirements, which, in the case of the Federal Republic of Germany means the drafting and adopting an appropriate of act of consent (*Zustimmungsgesetz*) in accordance with Article 23, para 1, sentence 1 or 3²⁷.

3. The German BVG and the Treaty of Lisbon

Following the crisis, or as it has been called ‘a period of reflection’, triggered by the rejection of the Treaty establishing a Constitution for Europe in the French and Dutch referendums in 2005²⁸, the member states started negotiating a replacement which became the Treaty of Lisbon on its signing in Portugal’s capital

²⁶ *Ibidem*, para. 140.

²⁷ *Ibidem*, para. 136; Besides the formal procedure for modifications of the treaties (Art. N of the Maastricht Treaty), the agreement of the Member States may also be given under an abbreviated procedure (see in particular Art. K. 9 of the Maastricht Treaty, Art. 8 e para. 2, Art. 201 para. 2 of the EC Treaty). Each of these treaty amendments or additions requires, however, the agreement of the Member States in accordance with their respective constitutional requirements. Art. 23, para. 1, sentence 2 of the GG requires a federal law to be enacted for any further assignment of sovereign rights. Amendments to the treaty principles upon which the Union is founded, and comparable regulations which would amend or add to the content of the GG or make such amendments or additions possible, require, pursuant to Art. 23, para. 1, sentence 3 and Art. 79, para. 2 of the GG, the agreement of a two-thirds majority of the members of the Federal Parliament.

²⁸ J. Hesse, *Vom Werden Europas, Der Europäische Verfassungsvertrag: Konventsarbeit, politische Konsensbildung, materielles Ergebnis*, Berlin 2007, p. 166.

in December 2007²⁹. Initially referred to as a Reform Treaty, it was a thorough remake of the foundation treaties (TEC and TEU). Although committed in principle to the deconstitutionalization of its luckless predecessor, it did take over a number of substantive provisions from the discarded the Treaty establishing a Constitution for Europe³⁰.

Because of its broad material scope, including a novel procedure of introducing amendments to primary treaty law, it came under close scrutiny of a number of constitutional courts³¹, not excepting the German BVG³². The judicial reviews unleashed a many-stranded constitutional conversations in which the voice of the BVG carried special weight, and the publication of its Judgment on the Lisbon Treaty of 30 June 2009 provoked even more spirited discussion in the legal academy³³. While addressing a wide range of issues, the Judgment makes a number of points about the legal groundwork of the EU and the nature of the treaties that make up that foundation. These statements can be gathered under four heads: 1. The doctrine of the Masters of the Treaties, 2. The principle of conferral of competences and the precision of treaty provisions, 3. Rules and procedures of treaty amendment, and 4. Withdrawal from the EU.

The issue signalled by the first of these headings is one of institutional authority, ambit and control, or, in other words, who has the right, let alone the last word, to interpret, enforce or derogate from the treaty provisions. The BVG judges note that the changes in the structure, scope and functioning of the EU under the

²⁹ *Prezydencja niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej. Aspekty prawne i polityczne*, ed. J. Barcz, Warszawa 2007.

³⁰ R. Grzeszczak, *Federalizacja UE. Federalisation of the European Union*, s. 7, <http://robertgrzeszczak.bio.wpia.uw.edu.pl/files/2012/10/federalizacja-systemu-unii-europejskiej-390.pdf> [accessed: 30.08.2017].

³¹ M. Wendel, *Lisbon Before the Courts: Comparative Perspectives*, „European Constitutional Law Review” 2011, No. 7.

³² M. Balczyk, *Zasada demokracji jako źródło warunków uczestnictwa Republiki Federalnej Niemiec w UE – wyrok niemieckiego Bundesverfassungsgericht w sprawie Traktatu z Lizbony (cz. I)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, No. 8, p. 33–38; M. Balczyk, *Zasada demokracji jako źródło warunków uczestnictwa Republiki Federalnej Niemiec w UE – wyrok niemieckiego Bundesverfassungsgericht w sprawie Traktatu z Lizbony (cz. II)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, No. 9, p. 26–31.

³³ T. Giegerich, *Ostatnie słowo Niemiec w sprawie zjednoczonej Europy – wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Traktatu z Lizbony*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, No. 3, p. 4–17; K.F. Gräditz, Ch. Hillengruber, *Volkssouveränität und Demokratie ernst genommen – Zum Lissabon – Urteil des BVerfG*, „Juristen Zeitung” 2009, No. 18; M. Kottmann, Ch. Wohlfahrt, *Der gesplante Wächter? Demokratie, Verfassungsidentität und Integrationsverantwortung im Lissabon-Urteil*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht” 2009, Vol. 69; N. Lammert, *Europa der Bürger – Europäische Perspektive der Union nach dem Lissabon-Vertrag*, [in:] *Europa in der Welt. Von der Finanzkrise zur Reform der Union*, ed. I. Pernice, R. Schwarz, Baden-Baden 2013; C.O. Lenz, *Zum Verhältnis des BVerfG zu Europa und seinen Gerichten nach seinem Lissabon-Urteil*, [in:] *Europa in der Welt. Von der Finanzkrise zur Reform der Union*, ed. I. Pernice, R. Schwarz, Baden-Baden 2013; M. Nettesheim, *Ein Individualrecht auf Staatlichkeit? Die Lissabon-Entscheidung des BVerfG*, „Neue Juristische Woche” 2009, p. 2867.

Lisbon Treaty do give more room to Europe's supranational bodies, but that does not worry them in the least. The (national) safeguards built into the system are working and the nation states continue to hold the reins: "The Member States remain the masters of the Treaties". The BVG Judgment addresses the appellants' concerns head-on, in a confident and reassuring tone: "In spite of a further extension of competences, the principle of conferral is retained. The provisions of the treaty can be interpreted in such a way that the constitutional and political identity of the fully democratically organised Member States is safeguarded, as well as their responsibility for the fundamental direction and elaboration of Union policy. After the entry into force of the Treaty of Lisbon, the Federal Republic of Germany will also remain a sovereign state and thus a subject of international law"³⁴.

The intention of the authors of these words is clear, yet speakers of German could well respond to the repetitive, reassuring '*bleibt*' ('remains') with a matching, one-syllable '*noch*' ('for now'). We too, even without the benefit of this linguistic cue, may well end up asking questions like: For how long will the member states remain the Masters of the Treaties? For how long will the Federal Republic of Germany remain a sovereign state and a subject of international law? It seems that – from the German perspective – the successive changes in the EU treaties lead to the abandonment of the traditional model of relations between nation states and an international (supranational) organization. The stages of that process are not too hard to map: a member state acting as a primary subject of international law > the foundation treaty of an international organization, the treaty is an international agreement that can be changed only if all member states give their consent at an intergovernmental conference > the international organization as a secondary subject of international law. In view of the number and the quality of competences transferred to the EU as well as the alterations in decision-making about amendments to the EU treaty foundations one may get the impression – if things continue to move in that direction – that the EU is set to morph into a sovereign subject.

Similarly as in its earlier rulings, in its Lisbon Treaty Judgement the BVG points out that the legal basis of the adoption of the Treaty in Germany is established by an order to apply the Treaty i.e. an act of parliament, passed by the Bundestag and approved by the Bundesrat. Moreover, according to the BVG, the principle of primacy of EU law is upheld by and validated by German law, i.e. the constitutional mandate to adopt EU law (Article 23, para. 1 of the GG); at the same time, however, the adoption of EU law is limited by the 'eternity clause' of Article 79 para. 3 of GG, whose meaning is developed to include the principle of constitutional identity and judicial review by the BVG³⁵.

³⁴ BVerfG 123, 267, Judgment of the Second Senate of 30 June 2009, 2 BvE 2/08, EC-LI:DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208, para. 298, translation: http://www.bverfg.de/e/es20090630_2bve000208en.html [accessed: 05.09.2017].

³⁵ BVerfG 123, 267, Judgment of the Second Senate of 30 June 2009, 2 BvE 2/08, para. 339; „The primacy of application of European law remains, even with the entry into force of the

As far as the new ways of proceeding in matters of amendment of the text of the EU treaties the BGV in its Lisbon Judgment raises no objections but does not give the green light either. The new procedures, though an innovation with no precedent in international law, are declared compatible with the GG³⁶, but each change made in this way will have to obtain the approval not only from the Federal government but also from the German law-makers, preferably in the form of a regular act of parliament. With its eye on the sensitive area of transfer of competencies and the scope of the principle of conferral the BGV admonishes the decision makers in Berlin to keep vigilant and reminds the parliamentarians in particular of their integration responsibility for the constitutional identity of the German state³⁷.

Not all of the changes introduced by the Lisbon Treaty can be categorized as measures facilitating the extension of the supranational powers of EU *vis-à-vis* the member states. The most conspicuous innovation that points in the opposite direction is the exit clause, which, under Article 50 sets down the procedure of withdrawal from Union. This provision, as the BGV observes, is an explicit vindication of the Masters of the Treaties and its role as barrier to the transformation of the EU into a state in its own right: "The treaty makes explicit for the first time in primary law the existing right of each Member State to withdraw from the European Union (Article 50 TEU). The right to withdraw underlines the Member States' sovereignty and also shows that the current state of development of

Treaty of Lisbon, a concept conferred under an international treaty, i.e. a derived concept which will have legal effect in Germany only with the order to apply the law given by the Act Approving the Treaty of Lisbon (...). It is a consequence of the continuing sovereignty of the Member States that in any case in the clear absence of a constitutive order to apply the law, the inapplicability of such a legal instrument to Germany is established by the Federal Constitutional Court. Such determination must also be made if, within or outside the sovereign powers conferred, these powers are exercised with the consequent effect on Germany of a violation of its constitutional identity, which is inviolable under Article 79.3 of the Basic Law and is also respected by European treaty law, namely Article 4.2 first sentence Lisbon TEU". M. Bainczyk, *Polski i niemiecki Trybunał...*, *op. cit.*, p. 172–174.

³⁶ BVerfG 123, 267, Judgment of the Second Senate of 30 June 2009, 2 BvE 2/08, para. 306: (2) „The controlled and justifiable transfer of sovereign powers to the European Union, which is the only way in which this is possible under constitutional law, is also not called into question by individual provisions of the Treaty of Lisbon. The institutions of the European Union may neither in the ordinary (a) and simplified revision procedures (b) nor via the so-called bridging clauses (c) or the flexibility clause (d) independently change the foundations of the European Union under the treaties and the order of competences *vis-à-vis* the Member States“.

³⁷ BVerfG 123, 267, Judgment of the Second Senate of 30 June 2009, 2 BvE 2/08, para. 409: b) „If the Member States elaborate European treaty law on the basis of the principle of conferral in such a way as to allow treaty amendment without a ratification procedure solely or mainly by the institutions of the Union, albeit with the requirement of unanimity, a special responsibility is incumbent on the legislative bodies, apart from the Federal Government, as regards participation; in Germany, participation must, at national level, comply with the requirements under Article 23.1 of the Basic Law. The Extending Act does not comply with these requirements in so far as the *Bundestag* and the *Bundesrat* have not yet been accorded sufficient rights of participation in European lawmaking and treaty amendment procedures“.

the European Union does not transgress the boundary towards a state within the meaning of international law”³⁸.

In the light of legal doctrine the introduction of the exit clause into the text of the treaty was not that revolutionary because even before Lisbon it had been possible to leave the EU. Customary international law allows a sovereign state to withdraw from its treaty obligations and so does the Vienna Convention on the Law of Treaties, though under some conditions. Now that Great Britain is set to leave the EU, the fact that the scenario of a secession was taken into account in all seriousness by the authors of the Lisbon Treaty has proved well-nigh prophetic, or at any rate very handy. It is worth noting that in its interpretation of Article 50 of the TEU the German BVG points to sovereignty as the basis of the right of a member state to withdraw from the EU and cites Article 54 para. 1 of the Vienna Convention on the Law of Treaties to insist that such a decision may be taken unilaterally, regardless of the will of other member states. Moreover, according to the BVG, in the light of Article 50 para. 3 TEU withdrawal from the EU takes effect by the end a set period of two years after the notification of the decision regardless of any negotiated settlement, the seceding state does not have to give reasons for its decision nor does it have to submit to any external verification if ‘the constitutional requirements’ for the withdrawal, as stipulated by Article 50 para. 1 TEU, have indeed been met³⁹.

4. The German BVG and international agreements concluded via the Schengen method

Although the Lisbon Treaty Judgment does not state it *expressis verbis* the combined effect of the scope of the competences transferred to the EU and the multiple fast-track processing of treaty amendment proposals (via ordinary and simplified revision procedures, or the so-called bridging clauses, or the flexibility clause) has led to a change in BVG’s perception of the EU foundation treaties. They are treated as international law agreements *sui generis*, which means that their adoption and implementation, here the BVG Judgment gets explicit, puts a special burden of responsibility on the constitutional organs of the state.

As soon as the first of the Lisbon Treaty fast-track measures came through in May 2010 the machinery of constitutional review was set in motion in Germany and other EU member states, including Poland⁴⁰. Leaving aside the compatibility

³⁸ BVerfG 123, 267, Judgment of the Second Senate of 30 June 2009, 2 BvE 2/08, para. 329.

³⁹ BVerfG, Judgment of the Second Senate of 30 June 2009, 2 BvE 2/08, para. 330.

⁴⁰ J. Barcz, *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wobec reformy strefy euro. Studium prawno-porównawcze*, Warszawa 2014; M. Bainczyk, *Wybrane aspekty nowelizacji prawnych podstaw członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Uwagi na tle wyroków polskiego i niemieckiego trybunału konstytucyjnego w sprawie aktów normatywnych stabilizujących strefę euro*, “Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2014, nr 1, s. 155–189.

issues raised by that decision of the Council of Europe, let us note that reforms of the EU economic and financial architecture are put in place by acts of secondary law and agreements under international law⁴¹. The latter category includes agreements connected with specific EU policies which can be ranked as international law even though they have not been concluded in a manner prescribed by the foundation treaties. Such out-of-bounds procedures have been dubbed the ‘Schengen method’ after the 1985 Schengen Agreement, the first treaty created in this way and later added to the *acquis communautaire*⁴².

In its ruling of 12 September 2012 the BVG took a firm stand on the right of the German constitutional organs (i.e. in the last resort the BVG itself) to oversee and possibly block any international agreement of this kind. The wording of the Judgment leaves no doubt as to what, according to its authors, is at stake: “Article 38 of the Basic Law [i.e. the GG] protects the citizens with a right to elect the Bundestag from a loss of substance of their power to rule, which is fundamental to the structure of a constitutional state, by far-reaching or even comprehensive transfers of duties and powers of the Bundestag, above all to supranational institutions (...). The same applies, at all events, to comparable commitments entered into by treaty, which are connected institutionally to the supranational European Union, if the result of this is that the people’s democratic self-government is permanently restricted in such a way that central political decisions can no longer be made independently”⁴³. The significance of the declaration that international agreements ‘which are connected institutionally to the supranational European Union’ are also subject to a review – *prima facie* and with respect of their foreseeable consequences – of their conformity with the provisions of Article 79 para. 3 of the GG and that the vote on the review carries a grave responsibility is hard to overestimate. Designed to see off the biggest challenge in the history of court and to reassure the German public at a moment of crisis, this principled statement will weigh heavily on all future discussions about reforming the European Union.

In its recently published ‘Reflection paper on the deepening of the economic and monetary union’ the European Commission outlines three ways forward towards the goal of consolidating and completing the EMU by 2025⁴⁴. “A stronger

⁴¹ J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej (2010–2017). Sanacja i konsolidacja strefy euro [Main Directions of the Post-Lisbon Constitutional Reform of the EU (2010–2017). Renovation and Consolidation of the Eurozone]*, Piaseczno 2017, p. 35, http://janbarcz.republika.pl/teksty/J.Barcz%20-20III_Glowne%20kierunki%20reformy%20ustrojowej%20post-lizbońskiej%20UE_2017.pdf [accessed: 10.09.2017].

⁴² J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, p. 38 f, 72.

⁴³ BVerfG, Judgment of the Second Senate of 07 September 2011 – 2 BvR 987/10, para. 98, translation: http://www.bverfg.de/e/rs20110907_2bvr098710en.html [accessed: 10.09.2017].

⁴⁴ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_en.pdf [accessed: 10.09.2017].

EMU can only happen if Member States accept to share more competences and decisions on euro area matters, within a common legal framework. Several models are possible: the EU Treaties and the EU institutions, an intergovernmental approach, or a mixture of both as is already the case today⁴⁵. The ‘intergovernmental approach’ is another phrase for the Schengen method, i.e. the setting up of international agreements outside the legal framework of the EU, but with the intention of incorporating them into it at a convenient time and using the occasion to supplement and amend existing EU law⁴⁶. However, the BVG is well prepared to tackle this backstairs strategy for it has ensured through its case law that each and every amendment or extension of the treaties already in place needs clearance. In particular the Judgment of 12 September 2012 identifies those elements of the Schengen-method supplements or contaminated treaty law that must never be given the stamp of approval. “The Basic Law [the GG] not only prohibits the transfer of competence to decide on its own competence (*Kompetenz-Kompetenz*) to the European Union or to institutions created in connection with the European Union. (...) It is therefore constitutionally required not to agree dynamic treaty provisions with a blanket character, or if they can still be interpreted in a manner that respects the responsibility for integration, to establish, at any rate, suitable safeguards for the effective exercise of such responsibility”⁴⁷. What is striking in this prohibition of the transfer of competence to create its own competences (*Kompetenz-Kompetenz*) not only with regard to the EU but also ‘institutions created in connection with the European Union’.

As with EU foundation treaties, the BVG rules out on principle the adoption of blanket treaty provisions of a dynamic nature. Conclusion and application of international agreements of the Schengen type is a subject ‘responsibility for integration’. The BVG’s stance on European integration combines openness and defensiveness. While their balance has been changing in response to changes in the functioning of the European Union, it seems that recently the BVG has gone on the defensive, developing the case law of the last fifty years and extending its range from foundation treaties to international agreements of the Schengen type.

5. The Polish Constitutional Tribunal and the EC / EU foundation treaties

One year after Poland’s accession to the EU the Polish Constitutional Tribunal had to define the legal character of the foundation treaties as part of the procedure to verify the compatibility of the accession treaty with the Polish Constitution. In

⁴⁵ The European Commission, ‘Reflection paper on the deepening of the economic and monetary union’, p. 29.

⁴⁶ J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej...*, op. cit., p. 195 f.

⁴⁷ BVerfG, Judgment of the Second Senate of 12 September 2012, 2 BvR 1390/12, para. 105, translation in English at: http://www.bverfg.de/e/rs20120912_2bvr139012en.html [accessed: 10.09.2017].

its Judgment of 11 May 2005 the TK decided, like the BVG, rather than to allow the treaties the attribute of constitutionality to rank them as international agreements on the transfer of competences within the meaning of Article 90 para. 1 of the Constitution. Because of the importance of those agreements for the functioning of organs of the state, the accession process became subject of a special procedure prescribed in Article 90 para. 2–5 of the Polish Constitution⁴⁸. The designation of the foundation treaties as agreements under international law within the meaning of Article 87 para. 1 and Article 91 of the Constitution cleared the way for establishing a basic formula to describe the relationship between primary EC/EU law and the Constitution. Once recognized by the TK as international law the Accession Treaty, the TEEC and the TUE came within the purview of the provision of Article 91 para. 2 that international agreements ratified upon prior consent granted by statute shall have precedence over statutes. However, at the same time the TK observed, in connection with Article 8 para. 1 of the Constitution, that “the Constitution remains – by virtue of its special legal force – ‘the supreme law of the Republic of Poland’ in relation to all international agreements binding upon the Republic of Poland. This also applies to ratified international agreements transferring competences ‘in relation to certain matters’”⁴⁹. The TK Judgment also invoked the doctrine of the Masters of the Treaties: “The Accession Treaty was concluded between the existing Member States of the Communities and the European Union and applicant States, including Poland. It has the features of an international agreement, within the meaning of Article 90(1) of the Constitution. The Member States remain sovereign entities – parties to the founding treaties of the Communities and the European Union. They also, independently and in accordance with their constitutions, ratify concluded treaties and have the right to denounce them under the procedure and on the conditions laid down in the Vienna Convention on the Law of Treaties 1969”⁵⁰. It is worth noting that the TK chose to buttress the recognition of the Accession Treaty and the EU Foundation Treaties as international agreements by citing the Polish Constitution and the Vienna Convention on the Law of Treaties. Both espouse the view that such agreements are made by sovereign states which retain their sovereign right to decide on their treaty obligations. While this position is similar to the one taken by the German BVG in its judgment on the Treaty of Maastricht, the TK’s reference to the doctrine of the Masters of the Treaties is no doubt an example of migration of ideas between the German and the Polish Constitutional tribunal.

⁴⁸ TK, Judgment of 11 May 2005, K 18/04, Part III, Chapter 3: The position of international agreements on the transfer of competences in the Polish system of law.

⁴⁹ TK, Judgment of 11 May 2005, K 18/04, Part III, para. 4.2.

⁵⁰ *Ibidem*, para. 8.5.

6. The Polish Constitutional Tribunal and the Treaty of Lisbon

The issue the legal nature of the treaties was addressed again in TK's landmark judgment on the Treaty of Lisbon on 24 November 2010. The TK undertook a constitutional review of the Treaty in accordance with Article 188, para. 1 of the Polish Constitution in reply to a complaint lodged by a group of MPs and senators. In its judgment the Tribunal upheld the stance it took earlier in its ruling of 11 May 2005, but importantly, introduced a distinction between EU treaties and other international agreements. The former, so the TK, enjoy 'a special presumption of constitutionality' which results from the fact that "the ratification of that Treaty occurred after meeting the requirements which were more stringent than those concerning amendments to the Constitution"⁵¹. By granting this distinction the TK de facto imposed a sort of self-restraint clause on its own freedom of action. The nature of the constraint is explained as follows: "the presumption of constitutionality of the Treaty may only be ruled out after determining that there is no such interpretation of the Treaty and no such interpretation of the Constitution which allow to state the conformity of the provisions of the Treaty to the Constitution"⁵². In other words, as a consequence of the presumption the TK cannot hand out a decision about the unconstitutionality of the Treaty until all EU-friendly interpretations have been overthrown. This argument attracted a great deal of criticism even from judges of the TK⁵³, among others, the validity of the distinction between EU foundation treaties and other international treaties.

Like its German counterpart, the TK gave a stamp of approval to the Treaty of Lisbon's new ways of amending the EU treaties. In declaring their compatibility with the Polish Constitution, the TK pointed out some international-law 'remnants' in that part of the Treaty, e.g. the commitment to 'the principle of unanimity as a guarantee of respect for the sovereignty of the EU Members States'. The simplified procedures, in the opinion of the TK, represent a compromise "between the efforts to enable the EU to react to transformational challenges which require modification of the primary law and the preservation of constitutional identity of the Member States"⁵⁴. Unlike the BVG, the Polish TK did not specify the constitutional and legal benchmarks for the governmental and parliamentary approval of amendments made at the EU level. It declared that instructions of this kind are unnecessary and a decision should be taken by the Polish constitution-maker and legislator⁵⁵.

⁵¹ TK, Judgment of 24 November 2010, K 32/09, Part III, para. 1.1.2.; translation: http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/omowienia/K_32_09_EN.pdf [accessed: 12.09.2017].

⁵² *Ibidem*.

⁵³ TK, Judgment of 24 November 2010, K 32/09, dissenting opinion of judge M. Grant.

⁵⁴ TK, Judgment of 24 November 2010, K 32/09, Part III, para. 2.2.

⁵⁵ *Ibidem*, Part III, para. 2.6.: „It is not the task of the Constitutional Tribunal to specify the content of the statute granting consent to ratification of an international agreement, as referred to in Article 90 of the Constitution, neither is it to specify the rules of participation of the parliament and

7. The Polish TK and the problem of treaty amendments introduced *via* the ‘Schengen method’

Having in mind the proposed by the Commission three ways forward towards the goal of consolidating and completing the EMU by 2025 TK’s reactions to the international agreements introduced by means of the Schengen method seem worth to mention. That said, the case law even in that field is rather small; the only piece of EU legislation which has attracted TK’s more sustained attention is the Treaty establishing the European Stability Mechanism (TESM). A constitutional review the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (TSCG) brought before the Court was discontinued in March 2013 for formal reasons. The TK Judgement of 26 June 2013 is a hybrid assessment of the European Council Decision of 25 March 2011 amending Article 136 TFEU with regard to a stability mechanism for Member States whose currency is the euro for its conformity with the Polish Constitution and the EU primary law. The TK found that in the absence of changes in the Polish Constitution in connection with the introduction of new amendment procedures to EU treaties by the Treaty of Lisbon consent to the binding of Poland the decision of the European Council in accordance with Article 48 para. 6 of the TEU can only be given on the basis of general provisions of the Constitution regulating the ratification of international agreements, i.e. either Article 89 para. 1 of the Constitution or ‘the European integration’ clause from Article 90. Article 90 opens the way for a transfer of competences vested in the organs of the state to an international organization but only after the agreement has been approved in a ratification procedure by a qualified majority in the Sejm and the Senate or by the Nation in a referendum. In 2012 the Polish government decided that would take the route of granting consent to ratification in accordance with Article 89 because it did not entail the conferral of competences to the EU. This decision found the approval of the TK. Following the lead of the CJEU the Polish Tribunal held that the European Council Decision of 25 March 2011 was compatible with Article 48 para. 6 of the TEU. The reason why TK Judgement referred only indirectly to the EMS may be connected with fact that the interpretation of that EMS Treaty could influence the contents of its decision on the constitutionality of the amendment of Article 136 of the TFEU. The Judgement points out that the TEMS and TFEU are two entities with full legal personality, acting separately despite the many similarities between them, formal (e.g. para. 2 of the preamble of the TEMS echoes Article 136 para. 3) and in matters of substance. With regard of the latter the TK notes two important provisions, one, that “the mechanism would operate in a way that would comply with European Union law” and, two, that the ESM Treaty, operating outside the legal framework

government as regards the implementation of the Treaty of Lisbon (...). It is the task of the Polish constitution-maker and legislator to resolve the problem of democratic legitimacy of the measures provided for in the Treaty, applied by the competent bodies of the Union”.

of the EU, “made use of the Union’s institutions, in particular the Commission and the ECB”⁵⁶. Yet at another point of the Judgment the TK states that “the ESM Treaty is not part of EU law enacted within the scope of law-making competences assigned to the EU. In particular, newly-added Article 136(3) of the TFEU may not be regarded as such a basis”⁵⁷. What is however more important for future reforms of the functioning of the European Union, the TK suggested that if Poland were to decide to join the euro area and ratify the EMS Treaty it should follow the procedure set out in Article 90 of the Constitution⁵⁸. Only at that point would the TK be able to verify the constitutionality of that international agreement.

It seems that the TK took a similar approach to the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. While acknowledging the interrelationship of the TSCG with EU law, the TK assigned it the status of an international agreement: “The recitals of the compact comprise that the objective of the Contracting Parties is to incorporate the provisions of this Treaty as soon as possible into the Treaties on which the European Union is founded. At the same time, pursuant to its Article 2, the Fiscal Compact shall be applied insofar as it is compatible with the Treaties on which the European Union is founded and with EU law, and it shall not encroach on the competence of the Union to act in the area of the economic union. The Contracting Parties have agreed to apply and interpret the provisions of the Fiscal Compact in conformity with the Treaties on which the European Union is founded, in particular Article 4(3) of the Treaty on European Union, and with European Union law, including procedural law whenever the adoption of secondary legislation is required”⁵⁹. In its Judgment of 26 June 2012 the TK did not concern itself further with the Fiscal Compact on the grounds that it was an intergovernmental agreement and had hardly anything in common with the European Council Decision 2011/199/EU. A separate constitutional review of the TSCG and the Ratification Act of the TSCG was discontinued in March 2013 for formal reasons.

Summing-up

1. Both the German BVG and the Polish TK take a traditional view of the EC/EU foundation treaties by defining them as international agreements whose signing, ratification and termination in accordance with the provisions of the Vienna Convention on the Law of Treaties depends on a sovereign decision of the member state. This principle is the key element of the doctrine of the ‘Masters of the Treaties’ adopted first by the BVG and later by the TK.

⁵⁶ TK, Judgement of 26 June 2013, K 33/12, Part III, para. 4.

⁵⁷ *Ibidem*, para. 7.3.7.

⁵⁸ *Ibidem*, para. 7.3.9.

⁵⁹ *Ibidem*, para. 4.3.2.

2. The foundation treaties as international agreements in the sense given to that term by the provisions of the German Basic Law and the Polish Constitution shall be concluded and applied in accordance with constitutional provisions and have to conform to the rules set for international agreements in respective constitutions. The BVG complemented this approach with an institution of an order to apply EU law i.e. EU law cannot take effect in Germany until it is approved by an act of parliament and with the scope of the latter.
3. This above mentioned formula has enabled the constitutional tribunal to have ‘the last word’ over the adoption and application of EU foundation treaties in Germany and in Poland. However, in its Judgment on the Lisbon Treaty the Polish TK relaxed its grip by allowing the Treaty a ‘presumption of constitutionality’.
4. In their judgments on the Lisbon Treaty both Constitutional Tribunals gave their approval to the novel fast-track procedures to amend EU treaties. Yet, the BVG supplemented its endorsement with a fairly specific catalogue of irreparable impediments. It is intended as practical guide for future use by the Bundestag.
5. Recently the BVG and the TK saw themselves under pressure to find the fitting a legal description to the practice of making alterations in the EU by the backdoor, i.e. ‘the Schengen method’. Both Tribunals came to the conclusion that in so far as these agreements ‘are connected institutionally to the supranational European Union’, they are subject to a ratification test: in Germany, whether they do not infringe on that country’s constitutional identity, and in Poland, whether they meet the criteria formulated on the basis of Article 90 para. 1 of the Polish Constitution.
6. If the EU continues to rely for its expansion on the Schengen method, we may expect a steady accumulation of the case law triggered by that process and its formidable legal complexities. For Poland one sure way of getting ready for these developments is introduce appropriate amendments into the Constitution.

Traktaty założycielskie Wspólnot i Unii Europejskiej w orzecznictwie niemieckiego oraz polskiego Trybunału Konstytucyjnego

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza charakteru prawnego podstaw funkcjonowania WE i UE, a więc traktatów założycielskich z punktu widzenia polskiego oraz niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego. Zarówno w Konstytucji RP, jak i w Ustawie Zasadniczej RFN nie został określony *expressis verbis* charakter prawny traktatów założycielskich, a nastąpiło to w drodze twórczej wykładni prawa, dokonywanej przez trybunały konstytucyjne. Określenie charakteru prawnego tychże traktatów przez trybunały konstytucyjne ma nie tylko dalekosiężne konsekwencje prawne, ale także polityczne. Przyjęcie określonej kwalifikacji prawnej traktatów założycielskich nie tylko determinuje ich miejsce w systemie prawa krajowego, ale także zasadniczo wpływa na relacje pomiędzy danym państwem członkowskim a UE. *Last but not least* kwalifikacja ta wpływa również

na pozycję samego trybunału konstytucyjnego w ramach europejskiej wspólnoty sądów konstytucyjnych, a także jest istotna z punktu wskazania, który trybunał ma „ostatnie słowo” w konwersacjach konstytucyjnych w Europie. W artykule analizie poddane zostały wybrane, najważniejsze tezy z orzecznictwa FTK, a następnie polskiego TK, dotyczące charakteru prawnego traktatów stanowiących podstawę prawną integracji europejskiej, a także umów międzynarodowych zawieranych w ramach metody „schengenkiej”.

Słowa kluczowe: Federalny Trybunał Konstytucyjny RFN, Trybunał Konstytucyjny RP, traktaty założycielskie UE, metoda schengenska

Key European Communities and European Union treaties and accord in the case law of the German and the Polish Constitutional Tribunals

This article examines the legal nature of the foundation treaties of the EC and the EU from the point of view of the Polish and the German Constitutional Tribunals. Neither the Polish Constitution nor the German Basic Law does determine in explicit terms the legal status of the foundation treaties. The recognition of the legal nature of those treaties by national constitutional tribunals has far-reaching legal and political consequences whose significance is hard to overestimate. The adoption by a constitutional court of a specific legal qualification of the foundation treaties not only determines their position in the system of national law but also enshrines a set of formulas with a lasting influence on the relations between a member state and the EU. And last but not least the qualification influences the position of a national constitutional tribunal within the European community of constitutional courts, especially in connection with the question which tribunal has the last word in the European constitutional conversations. This analysis, based on the case law of the German BVerfG and the Polish TK, focuses on those highly significant formulas and statements that deal, firstly, with legal aspects of the EC and EU foundation treaties and, secondly with legal aspects of international agreements concluded within the European Union in accordance with the “Schengen intergovernmental method”.

Key words: German Federal Constitutional Court, Polish Constitutional Court, founding treaties of the EU, Schengen method

Magdalena Bainczyk

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

WPŁYW EUROPEJSKIEJ KONWENCJI PRAW CZŁOWIEKA NA INTERPRETACJĘ PRAW PODSTAWOWYCH W RFN¹

1. Przychyłość Ustawy Zasadniczej wobec międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka

Ustawa Zasadnicza RFN z 1949 r. (dalej jako UZ)² należy niewątpliwie do konstytucji szczególnych pod względem otwarcia jej na normy prawa międzynarodowego³. Otwarcie to wyprzedziło właściwie rozwój norm uniwersalnego i regionalnego

¹ Niniejszy artykuł powstał w ramach projektu badawczego nr WPAiSM/DS/10/2016-KON, sfinansowanego ze środków przeznaczonych na działalność statutową Wydziału Prawa Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. A.F. Modrzewskiego. Artykuł jest rozszerzoną wersją wystąpienia na Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Wpływ Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na przestrzeganie przez państwa praw człowieka”, Rzeszów, marzec 2017 r.

² Ustawa Zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r., Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bundesgesetzblatt (niemiecki Federalny Dziennik Ustaw, dalej jako BGBl.), s. 1, ostatnio zmieniona przez ustawę z 23 grudnia 2014 r. BGBl. I, s. 2438.

³ Historyczne znaczenie dla rozwoju konstytucyjnej doktryny przychyłości UZ wobec prawa międzynarodowego miała monografia Klausa Vogla, *Die Entscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit (Opcja Ustawy Zasadniczej na rzecz współpracy międzynarodowej)*, która ukazała się w 1964 r. Doktryna otwarcia UZ na prawo międzynarodowe była paralelnie rozwijania przez Federalny Trybunał Konstytucyjny, wyrok z dnia 26 marca 1957 r.,

go prawa międzynarodowego w zakresie ochrony praw człowieka, a jednocześnie było świadomą decyzją polityczną twórców niemieckiej konstytucji, którzy upatrywali w nim zarówno szansę na powrót RFN do pełnej suwerenności, a w przyszłości na zjednoczenie państwa, jak również na możliwość współuczestniczenia RFN w kształtowaniu nowego, powojennego porządku w Europie Zachodniej, opartego na organizacjach międzynarodowych o charakterze integracyjnym⁴. C. Schmidt, który w Radzie Parlamentarnej występował jako rzecznik „państwowości otwartej”, stwierdził: „Jedyną skuteczną bronią całkiem bezsilnego jest prawo, prawo międzynarodowe (...). Dlatego też my Niemcy, właśnie wobec faktu, że dzisiaj jesteśmy całkiem bezsilni, (...) powinniśmy podkreślić nadrzędność prawa międzynarodowego”⁵.

Normatywną podstawą dla tego otwarcia jest zarówno treść preambuły do UZ: „Świadomy swojej odpowiedzialności przed Bogiem i ludźmi, przepełniony wolną służenia pokojowi na świecie jako równoprawny członek zjednoczonej Europy, Naród Niemiecki mocą swojej władzy ustrojodawczej nadał sobie tę Ustawę Zasadniczą”⁶, jak i szereg przepisów szczególnych; art. 9 ust. 2 UZ (idea porozumienia pomiędzy narodami Europy), art. 23 UZ dotyczący członkostwa RFN w UE, art. 24 ust. 1 UZ, w świetle którego możliwe jest przeniesienie praw władczych organów władzy państwowej na organizację o charakterze międzyrządowym. Treść tego ostatniego przepisu posiada swój polski odpowiednik w przyjętym ponad 45 lat później art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. Ponadto należy wymienić art. 25 UZ, na podstawie którego dokonana została inkorporacja do prawa niemieckiego ogólnych zasad prawa międzynarodowego. Zasady te mają pierwszeństwo przed ustawami federalnymi i mogą być bezpośrednio skuteczne⁷. Powyżej wspomniane otwarcie UZ obejmuje również otwarcie na międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka, co będzie przedmiotem poniższego tekstu.

Jak w przypadku każdej konstytucji, systematyka UZ ma swoje głębokie, przemyślane znaczenie. W 1949 r. ustrojodawca w RFN podjął decyzję, iż norma-

sygn. akt 2 BvG 1/55, BVerfGE 6, 309; J. Barcz, *System prawny RFN wobec norm prawa międzynarodowego. Doktryna i praktyka konstytucyjna*, Warszawa 1986, s. 10 nn.; obszernie o zasadzie przychylności UZ wobec prawa międzynarodowego w kontekście integracji europejskiej w: M. Balczyk, *Polski i niemiecki Trybunał Konstytucyjny wobec członkostwa państwa w Unii Europejskiej*, Wrocław 2017, s. 263, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/79679/Polski_i_niemiecki_Trybunał_Konstytucyjny.pdf [dostęp: 10.09.2017].

⁴ H. v. Mangoldt, *Das Bonner Grundgesetz*, Berlin, Frankfurt nad Menem 1953, s. 163.

⁵ Za: T. Rensmann, *Die Genese des „offenen Verfassungsstaates“ 1948/49*, [w:] T. Giegerich, *Der „offene Verfassungsstaat“ des Grundgesetzes nach 60 Jahren*, Berlin 2010, s. 40.

⁶ Wszystkie przytoczone w artykule przepisy, orzeczenia i poglądy doktryny z języka niemieckiego zostały przetłumaczone na język polski przez autorkę. W artykule zastosowano metodę formalno-dogmatyczną.

⁷ J. Barcz, *System prawny RFN wobec norm prawa międzynarodowego. Doktryna i praktyka konstytucyjna*, Warszawa 1986, s. 20 nn.; W.M. Góralski, *Wpływ Federalnego Trybunału Konstytucyjnego na wykonywanie międzynarodowych zobowiązań RFN*, [w:] *idem, Polska–Niemcy 1945–2009. Prawo i polityka*, Warszawa 2009, s. 222 n.

tywna część UZ rozpoczynać się będzie od gwarancji nienaruszalności godności ludzkiej – Rozdział I UZ „Prawa podstawowe”, art. 1 ust. 1 UZ – która to gwarancja zostanie sprecyzowana w dalszych 19 przepisach, zawierających konstytucyjne prawa podstawowe⁸. W świetle art. 1 ust. 2 UZ naród niemiecki uznaje nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jako podstawę każdej wspólnoty ludzkiej, pokoju i sprawiedliwości na świecie. Powyższy przepis interpretowany jest jako wyraz uznania idei ponadpozytywnych praw człowieka i osadzonej w prawie naturalnym i euro-atlantycznej tradycji ich poszanowania⁹. Art. 1 ust. 2 UZ odczytywany jest również jako inkorporacja do prawa konstytucyjnego zasadniczych standardów ochrony praw człowieka, wynikających z prawa międzynarodowego. Zastosowanie wyrażen „każda wspólnota”, a także „pokój i sprawiedliwość na świecie” wskazują, że ustrojodawca odwoływał się do uniwersalnych standardów praw człowieka. Art. 1 ust. 2 UZ był zresztą bezpośrednio inspirowany źródłem prawa międzynarodowego o charakterze uniwersalnym – pierwszym zdaniem preambuły do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r. „Ponieważ uznanie przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich członków rodziny ludzkiej stanowi podstawę wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie...”¹⁰ Zawarte w art. 1 ust. 2 UZ odwołanie do praw człowieka ma charakter dynamiczny, gdyż Rada Parlamentarna, przygotowująca tekst UZ, miała świadomość, iż okres tworzenia ustrojowych podstaw RFN jest jednocześnie okresem, w którym dopiero następował szybki rozwój prawnomiędzynarodowych podstaw ochrony praw człowieka. Art. 1 ust. 2 UZ odsyła do standardów o charakterze uniwersalnym, do których należą niewątpliwie normy *jus cogens*. M. Herdegen wylicza następujące, bezwzględnie obowiązujące, normy prawa międzynarodowego inkorporowane do UZ: zakaz niewolnictwa, zakaz dyskryminacji ze względów rasowych, zakaz ludobójstwa, zakaz tortur i niehumanitarnego traktowania, zakaz arbitralnego pozbawiania życia oraz pozbawiania wolności. Jeśli natomiast prawa i wolności człowieka nie mają charakteru *jus cogens*, a zostały zawarte w umowach międzynarodowych, to ustrojodawca, zgodnie z art. 59 ust. 2 UZ, pozostawia decyzję o zawarciu i ratyfikowaniu tego typu umów ustawodawcy. W związku z powyższym europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej jako EKPC)¹¹ wraz z protokołami dodatkowymi nie uzyskuje na podstawie art. 1 ust. 2 UZ rangi prawa konstytucyjnego, choć poszczególne jej postanowienia mogą zawierać normy *jus cogens*, np. art. 3 EKPC zawierający zakaz tortur i niehumanitarnego,

⁸ J.W. Tkaczyński, *Prawo ustrojowe Niemiec*, Kraków 2015, nb. 77 nn.; W.M. Góralski, *Konstytucyjne ujęcie praw zasadniczych RFN*, [w:] *idem, Polska–Niemcy...*, op. cit., s. 108; M. Bańczyk, *Ochrona przyrodzonej godności człowieka a ustawy „antyterrorystyczne” na przykładzie wyroków FTK i TK w sprawie zestrzelenia samolotów typu renegade*, „Państwo i Społeczeństwo” 2008, nr 3, s. 7 i nast.

⁹ Ch. Hillgruber, *Art. 1 GG Schutz der Menschenwürde*, [w:] *Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz*, red. V. Epping, Ch. Hillgruber, Monachium 2016, nb. 53–54.

¹⁰ <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html> [dostęp: 10.07.2017].

¹¹ Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284.

traktowania, czy też normy posiadające rangę regionalnych norm prawa zwyczajowego, do których należy zakaz stosowania kary śmierci, zarówno w czasie wojny, jak i pokoju¹². J.P. Schaefer zauważa, że brak nadania przez Federalny Trybunał Konstytucyjny RFN (dalej jako FTK) prawu konwencyjnemu rangi prawa konstytucyjnego uzasadnione jest specyficzną relacją, która występuje pomiędzy ochroną praw podstawowych a sferą polityki. Zachowanie niezależności FTK w tym zakresie pozwala na bardziej aktywne wchodzenie w sferę działań władczych ustawodawcy oraz egzekutywy, i to „na własnych warunkach”¹³. Art. 1 ust. 2 UZ jest nie tylko podstawą dla inkorporacji do prawa konstytucyjnego wspomnianych powyżej norm o charakterze *jus cogens*, ale także podstawą dla dokonywania wykładni UZ przychyłnej wobec umów międzynarodowych, których przedmiotem jest ochrona wolności i praw człowieka¹⁴. W związku z powyższym art. 1 ust. 2 UZ, w związku z art. 59 ust. 2 UZ, stanowią podstawę dla konstytucyjno-prawnego obowiązku uwzględniania EKPC w wykładni dokonanej przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej jako ETPC) w przypadku stosowania praw podstawowych zawartych w UZ przez niemieckie organy władzy publicznej¹⁵. Obowiązek przychyłnej wobec umów międzynarodowych wykładni UZ ulega aktualizacji przede w odniesieniu do EKPC, ze względu na znaczenia tej umowy w systemach prawnych państw europejskich, natomiast w odniesieniu do pozostałych umów z zakresu międzynarodowej ochrony praw człowieka – przede wszystkim w stosunku do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Osobistych z 1966 r.¹⁶ Ch. Hillgruber prezentuje stanowisko, że powyżej przedstawiona interpretacja art. 1 ust. 2 UZ, determinowana przez zasadę otwartości UZ wobec prawa międzynarodowego, jest raczej wynikiem rozwoju orzecznictwa FTK i doktryny konstytucyjnoprawnej, który to rozwój zostanie poniżej krótko przedstawiony, a nie zamierzonym przez ustrojodawcę celem przedmiotowego przepisu. Debata w ramach Rady Parlamentarnej wskazuje, iż podstawowym zamiarem członków organu ustrojodawczego było podkreślenie i umocnienie prawnonaturalnych podstaw konstytucyjnie zagwarantowanych praw podstawowych¹⁷. Art. 1 ust. 2 UZ interpretowany jest również jako przepis stanowiący podstawę dla konstytucyjno-prawnego obowiązku RFN do działania na rzecz poszanowania praw człowieka, zagwarantowanych w prawie międzynarodowym. Organom władzy państwowej przysługuje jednak w zakresie realizacji tego obowiązku daleko idąca swoboda podejmowania działań¹⁸.

¹² M. Herdegen, *Art. 1 Abs. 2 GG*, [w:] *Grundgesetz*, red. T. Maunz, G. Dürig, Monachium 2016, nb. 30, 33, 39–42.

¹³ J.P. Schaefer, *Die Europäische Menschenrechtskonvention als Faktor der europäischen Integration*, „Europarecht” 2017, z. 1, s. 86.

¹⁴ M. Herdegen, *op. cit.*, nb. 47.

¹⁵ Ch. Hillgruber, *op. cit.*, nb. 57.

¹⁶ M. Herdegen, *op. cit.*, nb. 50.

¹⁷ Ch. Hillgruber, *op. cit.*, nb. 55.

¹⁸ *Ibidem*, nb. 59–60.

2. Miejsce EKPC w niemieckim systemie prawnym

RFN była państwem założycielskim Rady Europy, a także znalazła się wśród 12 państw europejskich, które 4 listopada 1950 r. podpisały EKPC. Konwencja została ratyfikowana na podstawie art. 59 ust. 2 UZ, w związku z którym uchwalona została 7 sierpnia 1952 r. ustawa o wyrażeniu zgody na związanie się Konwencją¹⁹. W stosunku do RFN Konwencja weszła w życie 3 września 1953 r.²⁰, a w odniesieniu do terytorium byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej – 3 października 1990 r. Od 1955 r. jednostki mają możliwość wnoszenia skarg indywidualnych, w rozumieniu art. 34 EKPC, na naruszenie przez RFN wolności i praw zagwarantowanych w Konwencji. Jak już wyżej wspomniano EKPC, na podstawie art. 1 ust. 2 UZ, nie zostaje inkorporowana do prawa konstytucyjnego, natomiast w związku z art. 59 ust. 2 UZ posiada rangę zwykłej ustawy prawa federalnego. Konstytucyjne zagwarantowane prawa podstawowe mają więc pierwszeństwo przed prawami i wolnościami zagwarantowanymi w Konwencji²¹. Ustawa wyrażająca zgodę na związanie się EKPC²² stanowi wyrażnie, że ogłaszana Konwencja posiada rangę zwykłej ustawy federalnej. W związku z powyższym EKPC obowiązuje w krajowym systemie prawa, jest podstawą dla praw podmiotowych, które mogą być dochodzone przed sądami krajowymi, ale gdyby poprzestać na wspomnianych powyżej normach, to EKPC – w przypadku kolizji norm prawnych – musiałaby, zgodnie z zasadą *lex posterior delegat legi priori*, ustąpić przed ustawą uchwaloną później²³. Ze względu jednak na wywiedziony z art. 1 ust. 2 UZ obowiązek przychylny wobec prawa międzynarodowego interpretacji konstytucyjnych praw podstawowych, EKPC powinna zostać uwzględniona w procesie interpretacji tychże praw przez organy władzy niemieckiej. Przy czym interpretacja taka nie może prowadzić do ograniczenia ochrony praw zagwarantowanych w UZ²⁴. Ta ostatnia przesłanka wynika zresztą z tekstu samej EKPC. Zgodnie bowiem z art. 53 Konwencji, w świetle którego żadne z jej postanowień nie będzie interpretowane jako ograniczające lub wyłączające jakiegokolwiek prawa człowieka lub podstawowe wolności, które mogą być zagwarantowane przez ustawę państwa-strony. Zgodnie z zasadą przychylności wobec prawa międzynarodowego, nie tylko UZ, ale również ustawy prawa federalnego powinny być interpretowane zgodnie z EKPC i to bez względu na datę

¹⁹ BGBl. II, s. 685.

²⁰ BGBl. II 1954, s. 14.

²¹ P. Kirchhof, *Grundrechtsschutz durch europäische und nationale Gerichte*, „Neue Juristische Woche” 2011, s. 3683.

²² Co do znaczenia tego rodzaju ustawy: J. Barcz, *op. cit.*, s. 74 n.; W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo publiczne międzynarodowe. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, nb. 535–536.

²³ E. Pache, *Die Europäische Menschenrechtskonvention und die deutsche Rechtsordnung*, „Europarecht” 2004, s. 398, 400.

²⁴ B. Valerius, *Art. 1 EMRK, Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte*, [w:] *Bec-k'scher Online-Kommentar StPO*, J.-P. Graf, stan prawny na 1 stycznia 2017 r., nb. 4.

ich uchwalenia. Konwencja, zgodnie z art. 31 UZ, posiada pierwszeństwo przed rozporządzeniami federalnymi oraz ustawami krajowymi²⁵. Zasada przychyłnej wobec prawa międzynarodowego wykładni UZ nie otwiera jednak możliwości wnoszenia skargi konstytucyjnej do FTK na naruszenie przez niemieckie organy władzy państwowej wolności i praw zagwarantowanych w Konwencji. Naruszenie tych praw i wolności może być jedynie pośrednio przedmiotem skargi. W skardze konstytucyjnej można bowiem wywieść naruszenie prawa podstawowego zawartego w UZ w związku z zasadą państwa prawnego z art. 20 ust. 3 UZ, które polegało na tym, iż organy władzy państwowej nie uwzględniły prawa konwencyjnego²⁶. Zagadnienie to będzie przedmiotem analizy w części artykułu dotyczącej orzecznictwa FTK. Na marginesie należy wskazać, iż w Austrii przyznano Konwencji rangę prawa konstytucyjnego, w Holandii ponadkonstytucyjnego, a w kilkudziesięciu państwach europejskich, m.in. we Francji, Grecji, Bułgarii, Gruzji, Szwecji, Chorwacji, a także w Polsce – rangę ponadustawową²⁷. M.A. Nowicki podkreśla, iż jest to najlepszy sposób dla zapewnienia skuteczności Konwencji, z tym jednak, że pierwszeństwo stosowania przed ustawami powinno obejmować nie tylko samą Konwencję, ale i orzecznictwo ETPC²⁸. K. Chrysosogonoss prezentuje stanowisko, iż w świetle art. 13 EKPC państwa-strony Konwencji mają nie tylko obowiązek jej inkorporacji do prawa krajowego, ale właśnie przyznanie jej rangi wyższej od zwykłych ustaw²⁹. Jeśli EKPC uzyskuje rangę jedynie równą ustawie krajowej, niezbędne jest stosowanie w sposób systematyczny i konsekwentny takiej metody wykładni prawa, która zapewni skuteczność stosowania EKPC w krajowym systemie prawa. Do takich metod K. Chrysosogonoss zalicza m.in. stosowanie EKPC jako *lex specialis* w stosunku do norm ustaw sprzecznych z Konwencją, uchwalonych po wejściu w życie Konwencji w stosunku do danego państwa, czy wykładnię prawa krajowego, w tym konstytucji, przychylną EKPC³⁰. Wydaje się, że właśnie ta ostatnia metoda jest stosowana przez FTK, przy czym należy zwrócić uwagę, iż do najbardziej kontrowersyjnych zagadnień nie należy pierwszeństwo stosowania Konwencji przed ustawami, ale jej współstosowanie z normami o randze konstytucyjnej.

²⁵ Ch. Hillgruber, *op. cit.*, nb. 57.

²⁶ P. Badura, *Staatsrecht. Systematische Erläuterungen des Grundgesetzes*, Monachium 2012, s. 101.

²⁷ E. Pache, *op. cit.*, s. 395.

²⁸ M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. V, Lex. 10, komentarz do art. 1 EKPC.

²⁹ Odmienne: E. Pache, *op. cit.*, s. 397, wskazując przy tym na wyroki ETPC z 6 lutego 1976 r., Swedish Engine Drives Union przeciwko Szwecji, skarga nr 6514/72, wyrok z 21 lutego 1986 r., James i in. p. Wlk. Brytanii; wyrok ETPC z 26 listopada 1991 r. Observer i Guardian p. Wlk. Brytanii, skarga nr 13585/88; także: D. Harris, M. O'Boyle, E. Bates, C. Buckley, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford 2014, s. 26.

³⁰ K. Chrysosogonoss, *Zur Inkorporation der Europäischen Menschenrechtskonvention in den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten*, „Europarecht” 2001, s. 53.

3. Wybrane orzeczenia FTK dotyczące stosowania EKPC w niemieckim systemie prawa

Jak już wspomniano powyżej, EKPC, zgodnie z art. 59 ust. 2 UZ, posiada rangę zwykłej ustawy federalnej, jednak ze względu na konstytucyjną zasadę przychylności wobec prawa międzynarodowego powinna być uwzględniona z procesie interpretacji konstytucyjnych praw podstawowych (niem. *Auslegungshilfe für die Grundrechte*). Powyższa teza została rozwinięta w orzecznictwie FTK, którego wybrane najważniejsze orzeczenia w tym zakresie omówiono nieco dalej.

3.1. Sprawa naruszenia zasady domniemania niewinności³¹

W przedmiotowej sprawie połączono trzy skargi konstytucyjne, które odnosiły się zasadniczo do zastosowania tych samych przepisów niemieckiego kodeksu postępowania karnego (dalej jako k.p.k.)³². W przypadku skargi konstytucyjnej nr 2 sąd rejonowy w Moguncji wydał, na podstawie § 383 ust. 2 niemieckiego k.p.k.³³, postanowienie o umorzeniu postępowania prowadzonego z oskarżenia prywatnego o popełnienie czynu zabronionego z § 185 niemieckiego kodeksu karnego³⁴ przed przeprowadzeniem rozprawy głównej, ze względu na niewielki stopień zawinienia. W uzasadnieniu postanowienia sąd przyjął jednak winę oskarżonego. Podobnie postanowienie w sprawie kosztów opierało się na założeniu, że oskarżony jest winny. W przedmiotowej sprawie złożono do FTK skargi konstytucyjne, w których skarżący podnosili, iż orzeczenia sądów w istocie stanowią „ich ukaranie drogą okrężną”. FTK przychylił się do zarzutów skarżących i stwierdził, że przedmiotowe orzeczenia są niezgodne z zasadą domniemania niewinności, stanowiącą istotny element zasady państwa prawnego oraz uchylił orzeczenia i zwrócił sprawę do ponownego rozpoznania przez sąd.

W uzasadnieniu postanowienia FTK odniósł się obszernie do konstytucyjnej zasady domniemania niewinności, która w przeciwieństwie do Konstytucji RP nie została w UZ wprost zagwarantowana.

W świetle wywodów domniemanie niewinności stanowi szczególny wyraz zasady państwa prawnego i z tego względu posiada rangę zasady konstytucyjnej. Na podstawie art. 6 ust. 2 EKPC, która w RFN nie posiada rangi prawa konstytucyjnego, zasada domniemania niewinności stanowi część pozytywnego prawa RFN o randze ustawy federalnej. Jeśli FTK powołuje się na przepis Konwencji,

³¹ Postanowienie FTK z 26 marca 1987 r., sygn. akt 2 BvR 589/79, BVerfGE 74, 358.

³² Strafprozessordnung w brzmieniu ujednoliconym z 7 kwietnia 1987 r., BGBl. I, s. 1074.

³³ § 383 ust. 2 niemieckiego k.p.k.: W przypadku, gdy wina sprawcy jest niewielka, sąd może umorzyć postępowanie. Umorzenie jest także dopuszczalne jeszcze przed rozprawą główną. Postanowienie w tej sprawie może zostać niezwłocznie zaskarżone.

³⁴ § 185 kodeksu karnego (niem. Strafgesetzbuch) w brzmieniu ujednoliconym z 13 listopada 1998 r. BGBl. I, s. 3322, z późn. zmianami. Za znieważenie wymierza się karę pozbawienia wolności do roku albo karę grzywny. Jeśli znieważenia dokonano w formie napaści czynnej, wymierza się karę pozbawienia wolności do lat dwóch albo karę grzywny.

w celu doprecyzowania zakresu zasady domniemania niewinności, to jest to konsekwencja o skutku prawnym, jaki wywołuje wejście w życie Konwencji, jeśli chodzi o relację pomiędzy konstytucyjnymi prawami podstawowymi a odpowiadającymi im prawami człowieka, zawartymi w Konwencji. Przy wykładni UZ należy uwzględnić treść i stan rozwoju EKPC, o ile nie prowadzi to do ograniczenia lub zmniejszenia ochrony praw podstawowych. Skutek taki wyklucza zresztą sama Konwencja. Dlatego też orzecznictwo ETPC służy jako pomoc przy wykładni Konwencji w celu określenia treści i zakresu ochrony praw podstawowych i zasad państwa prawnego zawartych w UZ. Również ustawy – w tym wypadku k.p.k. – należy wyklądać i stosować zgodnie z prawnomiędzynarodowymi zobowiązaniami RFN. Odnosi się to także do przypadku, gdy ustawy zostały uchwalone później niż przedmiotowe zobowiązanie, wynikające z prawa międzynarodowego. Nie można bowiem wychodzić z założenia, iż ustawodawca, o ile nie wyraził takiej woli wprost, zamierza uchylić się od zobowiązań prawnomiędzynarodowych RFN bądź też umożliwić ich naruszenie³⁵.

3.2. Sprawa niestosowania przez sądy niemieckie wykładni prawa do życia rodzinnego zgodnej z EKPC pomimo stwierdzenia naruszenia Konwencji przez ETPC

Sprawa Görgülü jest jedną z najważniejszych dla ukształtowania zasad stosowania EKPC przez sądy niemieckie³⁶. W przedmiotowej sprawie dotyczącej prawa do poszanowania życia rodzinnego z art. 8 EKPC, a w szczególności prawa do sprawowania opieki nad własnym dzieckiem, powszechne sądy niemieckie, które uprzednio nie uznały tego prawa w stosunku do obywatela Turcji zamieszkującego w RFN, nie zastosowały się również do wyroku ETPC z 26 lutego 2004 r.³⁷, w którym to Trybunał stwierdził naruszenie art. 8 ETPC przez Niemcy. Zdaniem wyższego sądu krajowego wyrok ETPC jest dla sądów krajowych niewiążącą wypowiedzią, która nie wywiera wpływu na prawomocność zaskarżonych do tego Trybunału orzeczeń. Ani z EKPC, ani z UZ nie wypływa obowiązek, by uznać wyrok ETPC, w którym stwierdzono, że akt władczy wydany przez organ niemieckiej władzy państwowej narusza Konwencję, za podstawę dla podważania prawomocności aktu krajowego. Ze względu na miejsce Konwencji w systemie prawa niemieckiego, podrzędne w stosunku do UZ, ETPC nie jest sądem wyższej instancji w stosunku do sądów krajowych. Sądy krajowe nie są więc związane jego orzeczeniami ani przy dokonywaniu wykładni Konwencji, ani wykładni praw podstawowych, zagwarantowanych w prawie krajowym.

³⁵ Postanowienie FTK z 26 marca 1987 r., teza 39.

³⁶ Sprawa została obszernie omówiona w: M. Balczyk, *Stosowanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przez organy władzy publicznej Republiki Federalnej Niemiec. Studium przypadku*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2013, nr 2, s. 25–43.

³⁷ Wyrok ETPC z 26 lutego 2004 r., Görgülü przeciwko Niemcom, skarga nr 74969/01.

FTK uznał skargę konstytucyjną na postanowienie wyższego sądu krajowego z 30 lipca 2004 r. za dopuszczalną oraz uzasadnioną. W postanowieniu z 14 października 2004 r. FTK uchyła zaskarżone postanowienia wyższego sądu krajowego i zwraca sprawę do ponownego rozpatrzenia przez inny skład tego sądu, orzekający w sprawach cywilnych³⁸. W uzasadnieniu do postanowienia znalazło się wiele tez odnoszących się do miejsca EKPC w niemieckim systemie prawnym, a w szczególności do jej stosowania przez niemieckie organy władzy państwowej³⁹. FTK wyróżnił, jako urzędowe tezy uzasadnienia, następujące stwierdzenia:

1. Zasada związania ustawą i prawem z art. 20 ust. 3 UZ obejmuje również uwzględnienie w ramach metodologicznie dopuszczalnej wykładni ustaw EKPC i orzeczeń ETPC. Zarówno brak odniesienia się do orzeczenia Trybunału, jak również schematyczne „wykonanie” tego orzeczenia, które naruszałoby prawo wyższego rzędu, może naruszać prawa podstawowe w związku z zasadą państwa prawnego⁴⁰.
2. Uwzględniając orzeczenia Trybunału, organy władzy państwowej powinny wziąć po uwagę ich oddziaływanie na krajowy porządek prawny. W szczególności odnosi się to do podsystemu prawa krajowego, w którym należy wyważyć różne pozycje chronione prawami podstawowymi⁴¹.

Powyższe tezy można skomentować jako zwyczajowe „tak, ale...” FTK dla zasad stosowania praw w RFN, wywodzonych z prawa europejskiego. Niewątpliwie organy niemieckiej władzy państwowej zostały zobowiązane do uwzględniania standardów poszanowania praw człowieka, wywodzących się z EKPC w wykładni dokonywanej przez ETPC w przypadku stosowania praw podstawowych. Jednocześnie FTK formuje ograniczenia dla stosowania standardów europejskich. Jest nim z jednej strony prawo wyższego rzędu w stosunku do Konwencji, a więc UZ i zawarte w niej gwarancje praw podstawowych. Z drugiej strony organy krajowe powinny wziąć pod uwagę skutki stosowania standardów europejskich, zwłaszcza jeśli chodzi o ochronę praw podstawowych osób trzecich.

Następna z omawianych spraw pokazuje jednak, że w wypadku FTK sprawa się polskie ludowe przysłowie, iż „szewc bez butów chodzi”, a w tym wypadku i FTK nie stosuje się do standardów poszanowania prawa człowieka wywodzonych z ETPC.

³⁸ Postanowienie FTK z 14 października 2004 r., 2 BvR 1481/04, ECLI:DE:BVerfG:2004:rs20041014.2bvr148104.

³⁹ Wyczerpująco: M. Bainczyk, *Stosowanie Europejskiej Konwencji...*, *op. cit.*

⁴⁰ Postanowienie FTK z 14 października 2004 r., 2 BvR 1481/04, teza 47.

⁴¹ *Ibidem*, teza 57.

3.3. Sprawa zastosowania środka zabezpieczającego przez okres dłuższy niż 10 lat

Omówiona poniżej sprawa jest znana środowiskom prawniczym w Polsce w związku z wystąpieniem podobnego problemu konstytucyjnoprawnego związanego z zastosowaniem środka zabezpieczającego w stosunku do osób trwale zagrażającym porządkowi publicznemu, po odbyciu przez nie kary pozbawienia wolności⁴². Orzecznictwo FTK, zwłaszcza wyrok FTK z 2011 r., nie było natomiast przedmiotem szerszej analizy w kontekście stosowania przez FTK praw podstawowych w wykładni zgodnej z EKPC.

Omawiana sprawa to prawdziwa *chain novel*⁴³ – historia pisana najpierw przez kolejne orzeczenia sądów krajowych, następnie wyrok FTK z 2004 r.⁴⁴, wyrok ETPC z 2009 r.⁴⁵, wyroki Federalnego Sądu Najwyższego i wreszcie ponownie wyrok FTK z 2011 r.⁴⁶ Powieść jeszcze dłuższa i bardziej skomplikowana niż sprawa Görgülü przeciwko Niemcom. Przy czym w całej tej sądowniczej opowieści chodzi z jednej strony o fundamentalną dla człowieka wolność – wolność osobistą, a z drugiej strony o zapewnienie porządku publicznego, w szczególności przez wypełnienie przez państwo nakładanego przez EKPC obowiązku pozytywnego, w postaci ochrony prawa do życia osób znajdujących się w zakresie jurysdykcji tego państwa w sytuacji, gdy organy władzy państwowej „wiedziały” lub „mogły wiedzieć” o istniejącym zagrożeniu dla tego prawa⁴⁷. Poniżej ten istotny wątek rozważenia dóbr prawnych w demokratycznym państwie prawa nie zostanie rozwinięty, natomiast krótko przedstawione zostaną tezy orzeczeń FTK odnoszące się do stosowania przez sądy krajowe standardów ochrony praw i wolności określonych przez ETPC. W przedmiotowej sprawie została wniesiona skarga przeciwko utrzymaniu środka zabezpieczającego, a pośrednio przeciwko przepisom niemieckiego kodeksu karnego. W 2004 r. FTK uznał przepis kodeksu karnego, na podstawie którego zniesiony został maksymalny, 10-letni okres, zastosowania środka zabezpieczającego, za zgodny z UZ, nawet jeśli nowo wprowadzone przepisy miały mieć zastosowanie do przypadków, co do których wydano orzeczenie o zastosowaniu środka zabezpieczającego. Na podstawie przepisów zawierających

⁴² A. Barczak-Oplustil, *Środki reakcji „prawnokarnej” wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób w perspektywie zasad zawartych w Konstytucji. Wybrane zagadnienia*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2014, z. 4, s. 55 nn.

⁴³ R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, tłum. T. Kowalski, Warszawa 1998.

⁴⁴ Wyrok FTK z 5 lutego 2004 r., sygn. akt 2 BvR 2029/01, BVerfGE 109, 133.

⁴⁵ Wyrok ETPC z 17 grudnia 2009 r., M. v. RFN, skarga nr 19359/04.

⁴⁶ Wyrok FTK z 4 maja 2011 r., sygn. akt 2 BvR 2365/09, 740/10, 2333/08, 1 152/10, 571/10, BVerfGE 128, 326.

⁴⁷ Wyrok ETPC z 28 października 1998 r. Osman p. Wlk. Brytanii, skarga nr 23452/94; wyrok ETPC z 11 stycznia 2011 r., Beru p. Turcji, skarga nr 47304/07; por.: D. Korff, *A guide to the implementation of Article 2 of the European Convention on Human Rights*, s. 66 n., http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/HR%20handbooks/handbook08_en.pdf [dostęp: 15.03.2017].

takie ograniczenie czasowe FTK stwierdził w tym wyroku m.in., że art. 1 ust. 1 (zasada ochrony godności ludzkiej) UZ nie wymaga, by w momencie orzekania o zastosowaniu środka zabezpieczającego lub w momencie weryfikacji zasadności zastosowania tego środka określić maksymalny okres jego zastosowania. FTK uznał również za zgodne z UZ rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę, iż okres zastosowania środka zabezpieczającego nie zostanie z góry określony. Uchylenie maksymalnego okresu zastosowania środka zabezpieczającego w odniesieniu do sprawców, co do których orzeczono zastosowanie tego środka przed ogłoszeniem i wejściem w życie nowelizacji znoszącej ten maksymalny okres zastosowania, zdaniem FTK jest zgodny z zasadą państwa prawnego, w szczególności zasadą zaufania do prawa (art. 2 ust. 2 UZ w związku z art. 20 ust. 3 UZ). Interesujący wydaje się fakt, iż w omawianym wyroku z 2004 r. FTK nie odwołał się w ogóle do EKPC i orzecznictwa ETPC.

W 2009 r. ETPC stwierdził, że RFN naruszyła art. 5 ust. 1 EKPC oraz art. 7 ust. 1 EKPC. Zgodnie z brzmieniem Konwencji Trybunał stwierdził, iż to państwo niemieckie naruszyło Konwencję, ale w istocie chodziło o naruszenie EKPC przez wspomniany powyżej wyrok FTK, który to został obszernie zanalizowany w uzasadnieniu do wyroku ETPC⁴⁸. Omawiany przypadek stanowi więc przykład „trudnego” dialogu pomiędzy europejskimi sądami konstytucyjnymi. ETPC stwierdził m.in., że pozbawienie wolności jest zgodne z prawem w rozumieniu art. 5 ust. 1 lit. a Konwencji wówczas, gdy następuje w wyniku skazania przez właściwy sąd, co oznacza, iż pomiędzy skazaniem a pozbawieniem wolności istnieje związek przyczynowy. W omawianym przypadku przedłużenie zastosowania środka zabezpieczającego ponad uprzednio przewidziany przez kodeks karny okres 10 lat, co było możliwe jedynie dzięki nowelizacji jego przepisów, nie tworzy wystarczającego związku przyczynowego pomiędzy orzeczeniem sądu karnego a przedłużeniem okresu zastosowania środka zabezpieczającego. Ponadto ETPC stwierdził, iż środek zabezpieczający to kara w rozumieniu art. 7 EKPC, a przedłużenie środka stanowi dodatkową karę na podstawie ustawy, która weszła w życie po popełnieniu czynu. Z tego względu został naruszony art. 7 EKPC⁴⁹. Należy również nadmienić, że w podobnych sprawach, zainicjowanych skargami indywidualnymi kierowanymi z RFN, ETPC stwierdził również naruszenia Konwencji przez RFN⁵⁰. RFN została zobowiązana w wyroku ETPC z 17 grudnia 2009 r. do zapłacenia skarżącemu odszkodowania w wysokości 50 000 euro. Wniosek RFN o skierowanie sprawy do rozstrzygnięcia przez Wielką Izbę został oddalony, a wyrok Izby ETPC stał się, zgodnie z art. 44 EKPC, prawomocny 10 maja 2010 r.

⁴⁸ Wyrok ETPC z 17 grudnia 2009 r., tezy 26–40.

⁴⁹ R. Eschelbach, *Rückwirkende Verlängerung der Sicherheitsverwahrung*, „Neue Juristische Woche” 2010, s. 2495.

⁵⁰ Wyrok ETPC z 13 stycznia 2011 r., Kallweit p. RFN, skarga nr 17792/07; wyrok ETPC z 13 stycznia 2011 r., Mautes p. Niemcom, skarga nr 20008/07; wyrok ETPC z 13 stycznia 2011, Schummer p. RFN, skargi nr 27360/04 i 42225/07.

Po wydaniu wyroku, a przed jego uprawomocnieniem, praktyka niemieckich sądów penitencjarnych była zróżnicowana. W kilku sprawach, w których czyn został popełniony przed 1998 r., sądy penitencjarne, powołując się na przedmiotowy wyrok ETPC, zwolniły sprawcę⁵¹. Niektóre z sądów penitencjarnych orzekały natomiast o niedopuszczalności takiego zwolnienia⁵². Podobnie niejednolite było orzecznictwo Federalnego Sądu Najwyższego (dalej jako FSN)⁵³. Po wydaniu omówionego powyżej wyroku przez ETPC do FTK wniesione zostały ponownie skargi konstytucyjne na orzeczenia sądów niemieckich o zastosowaniu środka zabezpieczającego wobec skarżących, na podstawie przepisów uznanych przez ETPC za niezgodne z Konwencją. Wszystkie zaskarżone orzeczenia zostały wydane przed 10 marca 2010 r., a więc przed datą uzyskania prawomocności przez wyrok ETPC, przy czym np. FSN wydał w jednej ze spraw wyrok jeszcze 9 marca 2010 r.⁵⁴

Skarżący podnosili naruszenie swoich praw z art. 2 ust. 2 zd. 1 UZ w związku z art. 104 ust. 1 zd. 1 UZ (wolność osobista) i art. 2 ust. 2 UZ w związku z art. 20 ust. 3 UZ (zasada zaufania do prawa), powołując się jednocześnie na przedmiotowy wyrok ETPC, który według skarżących powinien zostać uwzględniony przy interpretacji ich konstytucyjnych praw podmiotowych przez sądy niemieckie, łącznie z FTK. Powyższe skargi zostały uznane przez FTK w wyroku z 4 maja 2011 r. za uzasadnione, wyroki sądów krajowych zostały uchylone, a sprawy skarżących przekazane do ponownego rozpoznania. Jak już wspomniano powyżej, zagadnienia z zakresu prawa karnego nie będą przedmiotem analizy, omówione zostaną jedynie tezy dotyczące wpływu EKPC na stosowanie konstytucyjnych praw podstawowych przez sądy niemieckie.

FTK określił znaczenie EKPC w systemie konstytucyjnego prawa niemieckiego, nawiązując do rozwiniętej w tym zakresie doktryny (niem. *ständige Rechtsprechung*)⁵⁵, w świetle której przepisy EKPC w wykładni ETPC stanowią pomoc przy wykładni konstytucyjnych praw podstawowych. FTK wskazał, iż przy dokonywaniu wykładni przepisów krajowego prawa konstytucyjnego należy uwzględnić również orzeczenia ETPC zapadłe niekonieczne w odniesieniu do tego samego przedmiotu sporu, gdyż orzecznictwo ETPC posiada funkcję orientacyjną i wska-

⁵¹ Postanowienie wyższego sądu krajowego (niem. Oberlandesgericht) we Frankfurcie nad Menem z 24 czerwca 2010 r., sygn. akt 3 ws 485/10; postanowienie wyższego sądu krajowego w Karlsruhe z 4 sierpnia 2010 r., sygn. akt 2 ws 227/10.

⁵² Postanowienie wyższego sądu krajowego w Celle z 25 maja 2010 r., sygn. akt 2 ws. 169/10, 170/10; postanowienie wyższego sądu krajowego w Stuttgarcie z 1 czerwca 2010 r., sygn. akt I ws. 57/10.

⁵³ Postanowienie FSN z 12 maja 2010 r., sygn. akt 4 stR 577/09; postanowienie FSN z 18 stycznia 2011, sygn. akt 4 ARS 27/10; postanowienie FSK z 17 stycznia 2011 r., sygn. akt 3 ARS 35/10; postanowienie FSK z 9 listopada 2010 r., sygn. akt 5 stR 394/10, 440/10, 474/10; postanowienie FSN z 10 grudnia 2010 r., sygn. akt 1 ARS 22/10.

⁵⁴ Wyrok FSN z 9 marca 2010 r., sygn. akt 1 stR 554/09.

⁵⁵ Wyrok FTK z 4 maja 2011 r., teza 88 b).

zującą (niem. *Orientierungs- und Leitfunktion*)⁵⁶, wykraczającą ponad indywidualny, konkretny przypadek. Skutki orzeczeń ETPC, zdaniem FTK, nie ograniczają się do obowiązku ich uwzględnienia w indywidualnym, konkretnym przypadku. Ze względu na co najmniej faktyczne pierwszeństwo orzeczeń sądów międzynarodowych przed prawem krajowym, należy unikać kolizji pomiędzy prawnomiędzynarodowymi zobowiązaniami RFN a prawem krajowym. Jednocześnie FTK sformułował ograniczenia dla przychylniej wobec EKPC interpretacji konstytucyjnych praw podstawowych. Niemiecki Trybunał stwierdził m.in., że przychylność UZ wobec prawa międzynarodowego jest wyrazem przyjętego w niej rozumienia suwerenności, które nie jest sprzeczne z angażowaniem się państwa w relacje o charakterze międzynarodowym i ponadnarodowym. Co więcej UZ wymaga i oczekuje, by relacje te były rozwijane przez państwo niemieckie. W tym kontekście „ostatnie słowo”, które w zakresie kształtowania i funkcjonowania ustroju państwa posiada niemiecka konstytucja, nie stoi w sprzeczności z międzynarodowym i europejskim dialogiem sądów, ale stanowi normatywną podstawę dla tego dialogu⁵⁷.

Odwołanie do EKPC, jako do pomocy przy wykładni przepisów UZ, ma charakter celowościowy – tak zresztą, jak sama Konwencja w zakresie jej stosowania na poziomie krajowym. Odwołanie takie nie może jednak prowadzić do wprowadzania schematycznej paralelizacji pojęć konstytucyjnoprawnych, a ma służyć unikaniu naruszeń prawa międzynarodowego. Eliminacja lub unikanie naruszeń prawa międzynarodowego byłoby co prawda o wiele łatwiejsze w sytuacji, gdyby prawo krajowe zostało w pełni scharmonizowane z EKPC. W świetle prawa międzynarodowego taka harmonizacja nie jest jednak konieczna. Konwencja pozostawia bowiem stronom swobodę, w jaki sposób wypełnią swój obowiązek poszanowania przepisów traktatowych⁵⁸.

Wykładnia pojęć zawartych w UZ, przychylna prawu międzynarodowemu, podobnie jak w przypadku wykładni prawnoporównawczej, pomimo podobieństwa tekstu normatywnego, nie powinna prowadzić do eliminacji różnic wynikających z kontekstu całego porządku prawnego. Postanowienia umowy międzynarodowej odnoszące się do praw człowieka muszą zostać, w ramach aktywnego procesu recepcji, „przemyślane” w kontekście porządku konstytucyjnego przejmującego rozwiązania konwencyjne⁵⁹.

Granice przyjaznej wobec prawa międzynarodowego wykładni wynikają z UZ. Po pierwsze, nie może ona prowadzić do ograniczenia standardu ochrony wynikającego z UZ, co zresztą wyklucza sama Konwencja. Takie ograniczenie recepcji może być przede wszystkim istotne w przypadku wielostronnych stosunków prawnych wynikających z praw podstawowych, w których „więcej” wolności dla jednego podmiotu może oznaczać „mniej” dla podmiotu innego.

⁵⁶ E. Pache, *op. cit.*, s. 406 n.; BVerwG, NVwZ 2000, 87, 810.

⁵⁷ Wyrok FTK z 4 maja 2011 r., teza 89 c).

⁵⁸ *Ibidem*, teza 91 e).

⁵⁹ *Ibidem*, teza 92.

Możliwość przychylniej prawu międzynarodowemu wykładni kończy się tam, gdzie nie jest ona dopuszczalna na podstawie uznanych metod wykładni ustaw i konstytucji. FTK nawiązał w tym kontekście do absolutnie nieprzekraczalnej granicy w postaci rdzenia tożsamości konstytucyjnej, zdefiniowanego w art. 79 ust. 3 UZ, a będącego przedmiotem stałej doktryny orzeczniczej FTK w związku z członkostwem RFN w UE⁶⁰. W tym zakresie FTK odwołał się do doktryny bezwzględnej ochrony rdzenia tożsamości konstytucyjnej, rozwiniętej m.in. w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony⁶¹.

Ponadto, w ramach przychylniej wobec Konwencji wykładni UZ, należy – podobnie jak w zakresie uwzględniania orzecznictwa ETPC na poziomie zwykłego prawa krajowego – możliwie łagodnie wprowadzać orzecznictwo ETPC do odmiennego pod względem dogmatycznym krajowego systemu prawnego, co implikuje stosowanie zakazu bezrefleksyjnej recepcji pojęć prawa międzynarodowego. Z perspektywy UZ, gdy gwarancje praw podstawowych są podobne na poziomie tekstu normatywnego, ale inna jest treść pojęcia wytworzonego autonomicznie w oparciu o EKPC, należy zastosować zasadę proporcjonalności. W tym kontekście przesłanki ukształtowane przez ETPC należałoby uwzględnić w ramach konstytucyjnoprawnej kontroli poszanowania zasady proporcjonalności⁶².

Prócz powyższej przedstawionych tez, dotyczących wpływu EKPC na interpretację konstytucyjnych praw podstawowych, należy zwrócić uwagę na tezy istotne w kontekście rozwiązań formalnoprawnych. Mianowicie FTK stwierdził, że co prawda orzeczenia ETPC mają charakter deklaratoryjny i nie prowadzą do bezpośredniej zmiany stanu prawnego w państwie-stronie Konwencji, ale mogą mieć bardzo istotne znaczenie dla wykładni UZ. W zakresie, w jakim istnieje swoboda interpretacji, FTK zgodnie z zasadą przychylności UZ wobec prawa międzynarodowego, stara się unikać naruszeń Konwencji. W związku z tym orzeczenia ETPC, zawierające nowe aspekty, które powinny zostać uwzględnione w procesie wykładni UZ, należy zakwalifikować jako istotne zmiany prawa. Zmiany takie mogą natomiast prowadzić do uchylenia prawomocności orzeczeń FTK⁶³. J.P. Schaefer wskazuje, iż przedstawione powyżej tezy mają zasadnicze znaczenie dla dookreślenia miejsca EKPC w niemieckim systemie prawa. FTK w postanowieniu doty-

⁶⁰ *Ibidem*, teza 93 f); M. Bainczyk, *Polski i niemiecki Trybunał Konstytucyjny...*, *op. cit.*, s. 163–175.

⁶¹ Wyrok FTK z 30 czerwca 2009 r., 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09, BVerfGE 123, s. 265; M. Bainczyk, *Zasada demokracji jako źródło warunków uczestnictwa Republiki Federalnej Niemiec w UE – wyrok niemieckiego Bundesverfassungsgericht w sprawie Traktatu z Lizbony* (cz. I), „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 8, s. 33 nn.; *eadem*, *Zasada demokracji jako źródło warunków uczestnictwa Republiki Federalnej Niemiec w UE – wyrok niemieckiego Bundesverfassungsgericht w sprawie Traktatu z Lizbony* (cz. II), „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 9, s. 26 nn.

⁶² Wyrok FTK z 4 maja 2011 r., teza 94.

⁶³ *Ibidem*, teza 82; M. Stolleis, *Grundrechte: Freiheit der Person — Sicherungsverwahrung*, „Juristische Schulung” 2011, s. 854 nn.

czącym zasady domniemania niewinności co prawda nie nadaje Konwencji rangi prawa konstytucyjnego, ale przyznaje – w granicach zgodnej z UZ i metodologicznie akceptowalnej wykładni – pierwszeństwo jej stosowania przed prawem ustawowym. Ponadto FTK stwierdził, że zasada *lex posterior* nie ma zastosowania w relacjach pomiędzy EKPC a prawem ustawowym, a także ustanowił obowiązek uwzględniania nie tylko prawa konwencyjnego, ale i orzecznictwa ETPC przy wykładni konstytucyjnych praw podstawowych⁶⁴.

4. Dialog pomiędzy europejskimi sądami konstytucyjnymi

Przedstawione zagadnienie miejsca EKPC w systemie prawa niemieckiego, jak i przykłady orzecznictwa FTK w sprawach związanych ze stosowaniem EKPC przez organy niemieckiej władzy państwowej, w tym przez sam Trybunał Konstytucyjny w Karlsruhe, nasuwają pewne wątpliwości co do funkcjonowania europejskiej wspólnoty sądów konstytucyjnych. Otwarcie niemieckiego systemu prawa na EKPC i rozwijające ją orzecznictwo ETPC napotyka na ograniczenia w postaci interpretacji prawa krajowego co najmniej mało przychylniej wobec Konwencji, a dokonywanej zarówno przez sądy krajowe wszystkich instancji, łącznie z FSN, jak i przez sam FTK. FTK, wychodząc z założenia, że system prawa niemieckiego oparty jest na dualizmie, a prawa podstawowe należą do materii politycznych, co pozwala na skutecznie kontrolowanie działalności ustawodawcy, jak i egzekutywy przez sąd konstytucyjny, nie przyznał EKPC rangi prawa konstytucyjnego⁶⁵, choć wydaje się, że taka interpretacja mieściłaby się w zakresie zasady przychylności UZ wobec prawa międzynarodowego w powiązaniu z fundamentalnym znaczeniem praw podstawowych w niemieckim prawie konstytucyjnym. W związku z powyższym FTK wykluczył również możliwość składania skargi konstytucyjnej na naruszenie wolności i praw zawartych w EKPC, które nastąpiły w zakresie jurysdykcji RFN. W swoich orzeczeniach FTK sformułował również ograniczenia dla stosowania Konwencji wraz z orzecznictwem ETPC jako pomocy przy wykładni konstytucyjnych praw podstawowych.

Wydaje się również, że cała epopeja orzecznicza związana ze zgodnością z europejskimi standardami przedłużenia okresu zastosowania środka zabezpieczającego nie świadczy o przychylności sądów niemieckich wobec EKPC. Należy jednak przy tym zauważyć, iż pomimo formułowania różnego rodzaju ograniczeń w stosowaniu Konwencji, wywołuje ona – po dłuższym lub krótszym czasie – pożądany skutek w niemieckim systemie prawnym. Pozytywnie na tym tle wyróżnia się niewątpliwie postanowienie w sprawie Görgülü. P. Schaefer stwierdza, że FTK tym orzeczeniem zademonstrował chęć służenia prawu międzynarodowemu, m.in. poprzez przewyciężenie rygorystycznie pojmowanego w ujęciu H. Triepela

⁶⁴ J.P. Schaefer, *op. cit.*, s. 92 n.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 86 n.

dualizmu prawa krajowego i międzynarodowego. Trybunał Federalny uznał bowiem brak wystarczającego uwzględnienia przez sąd krajowy wyroku ETPC za naruszenie prawa podstawowego – art. 20 ust. 3 UZ w związku z odpowiednim konstytucyjnym prawem podstawowym, które może być przedmiotem skargi konstytucyjnej. Przy czym możliwość wniesienia takiej skargi dalej nie wynika bezpośrednio ze związania się przez RFN Konwencji, ale z naruszenia konstytucyjnego prawa podstawowego w związku z zasadą państwa prawnego z art. 20 ust. 3 UZ⁶⁶. Stanowisko FTK co do stosowania EKPC w niemieckim porządku prawnym można porównać do stanowiska tego samego Trybunału wobec stosowania prawa UE w niemieckim systemie prawnym i podsumować jako „tak, ale...”⁶⁷

W doktrynie niemieckiego prawa konstytucyjnego stosunkowo intensywnie prezentowane jest stanowisko, które do pewnego stopnia może osłabiać znaczenie systemu strasburskiego, iż „wielość sądów chroniących prawa podstawowe niekoniecznie przyczynia się do wzmocnienia tej ochrony” (niem. *eine Vielzahl von „Grundrechtsgerichten” nicht notwendig den Grundrechtsschutz stärkt*)⁶⁸. Problem ten obszernie zanalizował prezes FTK (!) A. Voßkuhle, podkreślając przychylną EKPC, wykładnię UZ przez FTK, zwłaszcza w orzeczeniach dotyczących środków zabezpieczających⁶⁹. Jednocześnie prezes FTK sformułował postulaty pod adresem ETPC, wskazując, że Trybunał w Strasburgu nie jest zawodnikiem indywidualnym, ale mocnym graczem w grze zespołowej, który jest zobowiązany do podejmowania odpowiedzialnych decyzji – w jakim zakresie Konwencja wymaga uniformizacji, a na ile dopuszczalny jest pluralizm w zakresie ochrony praw podstawowych. Według A. Voßkuhle należy pogodzić efektywne stosowanie standardów konwencyjnych oraz dynamiczny ich rozwój z poszanowaniem zakresu swobody organów krajowych w zakresie interpretacji praw i wolności. Należy również uwzględnić pewne uwarunkowania funkcjonalne systemu konwencyjnego: ograniczone zasoby EKPC, co implikuje na dłuższą metę konieczność współlistnienia Konwencji z ochroną zapewnianą przez krajowe sądy konstytucyjne, ograniczenia efektywności EKPC, jakie mają znaczenie w szczególności w zakresie modyfikacji krajowych systemów prawa prywatnego, a także ostrożne podejście do krajowych tradycji prawnych, które to podejście generalnie zwiększa akceptację orzeczeń ETPC, nawet tych „niewygodnych” dla organów krajowych⁷⁰. W doktrynie niemieckiej prezentowane są również stanowiska o wiele bardziej

⁶⁶ *Ibidem*, s. 95 n.

⁶⁷ Por.: M. Bainczyk, *Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 18.03.2014 r. w sprawie zgodności aktów prawnych, związanych ze stabilizacją strefy euro, z Ustawą Zasadniczą RFN*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 7, s. 37.

⁶⁸ J.P. Schaefer, *op. cit.*, s. 86; podobnie E. Pache, *op. cit.*, s. 393.

⁶⁹ Prócz powyżej omówionych wyroków z 2004 r. oraz z 2011 r. FTK wydał kolejne orzeczenie w sprawie środków zabezpieczających, w którym potrzymana została linia orzecznicza z 2011 r.: postanowienie FTK z 20 czerwca 2012 r., sygn. akt 2 BvR 1048/11.

⁷⁰ A. Voßkuhle, *Der Rechtsanwalt und das Bundesverfassungsgericht – Aktuelle Herausforderungen der Verfassungsrechtsprechung*, „Neue Juristische Woche” 2013, s. 1330.

entuzjastyczne. J.P. Schaeffer stwierdza, że FTK wyraża wolę współdziałania w ramach triady sądownictwa konstytucyjnego, na którą składa się naród, UE i system konwencyjny⁷¹. Wobec powyżej zaprezentowanych wywodów prezesa FTK wydaje się jednak, że stwierdzenie „tak, ale...” trafnie określa stosunek FTK, a także sądów niemieckich do stosowania standardów konwencyjnych w swoim orzecznictwie. Podobna opinia prezentowana jest również w literaturze anglosaskiej, iż efektywność konwencji dla jednostek uzależniona jest w dużej mierze od nastawienia sądownictwa, a w przypadku RFN sądy krajowe wyraźnie preferują stosowanie praw podstawowych zawartych w krajowej konstytucji⁷².

Impact of the European Convention on Human Rights on the interpretation of fundamental rights in the Federal Republic of Germany

In the process of European integration human rights protection has become one of the most prominent values. Nevertheless, the application of standards derived from the European Convention on Human Rights (ECHR) and from case law of the European Court on Human Rights still meets some obstacles at a national level. This article examines the legal nature of the foundation for the application of ECHR in Germany, especially Art. 1 para. 2 of the German Basic Law, but mostly focuses on the application of ECHR from the point of view of the German Constitutional Court.

Key words: fundamental rights, German Constitutional Court, European Convention on Human Rights, European Constitutional Courts

Wpływ europejskiej Konwencji Praw Człowieka na interpretację praw podstawowych w RFN

Zasada poszanowania praw człowieka należy do podstawowych wartości integracji europejskiej. Jednakże stosowanie standardów ochrony praw człowieka, wywodzonych z europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC) oraz z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wciąż napotyka na ograniczenia w państwach europejskich. Przedmiotem niniejszego artykułu są podstawy prawne stosowania EKPC w niemieckim systemie prawnym, w szczególności art. 1 ust. 2 Ustawy Zasadniczej RFN, ale przede wszystkim orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN dotyczącego tego zagadnienia.

Słowa kluczowe: prawa podstawowe, Federalny Trybunał Konstytucyjny RFN, europejska Konwencja Praw Człowieka, europejska wspólnota sądów konstytucyjnych

⁷¹ J.P. Schaeffer, *op. cit.*, s. 105.

⁷² D. Harris, M. O’Boyle, E. Bates, C. Buckley, *op. cit.*, s. 27.

Bogusława Bednarczyk

Prof., Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University

**HELPING TO MAKE FUNDAMENTAL RIGHTS A REALITY
FOR EVERYONE IN THE EU: FROM THE TREATY OF ROME
TO THE FUNDAMENTAL RIGHTS AGENCY**

Introduction

The year 2017 marks a double anniversary: 60 years since the creation of the European Community and 10 since the establishment of the European Union Agency for Fundamental Rights. These anniversaries tell a story of the EU's evolution from an organization focused mainly on economic cooperation to one in which respect for fundamental rights is a basic pillar of law and policy. At the same time, the past decade witnessed fundamental rights challenges that have not just persisted but in many areas – such as migration, asylum and data protection – have grown more pressing. In fact, despite the many pledges the EU and its Member States made over the last 10 years and more, the fundamental rights system itself is increasingly under attack.

The first aim of the European Community legal order was not the protection of an individual's fundamental rights. The Treaty of Rome, signed in March 1957, primarily focused on economic integration. However, it did leave room for the later commitment to fundamental rights, with reference to an “accelerated raising of the standard of living”, and the introduction of the principle of equal pay for

women and men¹. Fundamental rights were only gradually recognized and only to limit the discretion of supranational institutions. However, after the Maastricht and Amsterdam Treaties added TEU articles 6 and 7², the concern for fundamental rights contributed to the determination of the Union's objectives and activities, and induced the development of a more constructive policy in that area.

The Charter of Fundamental Rights of the European Union was adopted later the present decade, paving the way for the EU to take a more outspoken stance on fundamental rights³. This found expression in the European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) creation in March 2007⁴. FRA was set up to provide independent evidence-based advice relating to fundamental rights, in the domain of the Union law. Its mission is to "help to make fundamental rights a reality for everyone in the European Union".

The objective, scope and tasks of the Fundamental Rights Agency are set out in Articles 2 to 4 of the Council Regulation (EC) No. 168/2007 establishing the agency. To achieve its objective, the agency collects and analyses data to provide independent, evidence-based assistance and expertise to EU institutions and Member States, as well as other stakeholders. The agency situates its work in the wider context of the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

When FRA was created, the EU still lacked a legally binding bill of rights to frame its actions and those of the Member States within the scope⁵ of the EU law. This changed in 2009, when the Lisbon Treaty entered into force and made the Charter legally binding. Underlining the political ramifications of this new status, the new European Commissioners when taking office in 2010 solemnly declared that they would uphold the Charter as well as the EU treaties. The EU also ratified the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in 2010 – the first time the EU acceded to an international human rights convention. These develop-

¹ European Communities (1957), Treaty establishing the European Economic Community, 11957E/TXT, 25 March 1957, Art. 2.

² The Treaty on the European Union (TEU) confirmed in Article 6(1) the norm that the Union 'respects the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law'. A significant change to this norm came with the Treaty of Amsterdam in 1997, which amended Article 6(1) so that it read: 'the Union is founded on the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law'. Treaty on European Union OJEC C325/7 (TEU or 'Maastricht Treaty'), amended by the Lisbon Treaty to: 'The Union recognizes the rights, freedoms, and principles set out in the Charter of Fundamental Rights of the European Union' (Article 6(1)). Note the commitment to upholding human rights standards also made in Article 6(2), which states that the Union shall accede to the ECHR.

³ For the Charter as a catalyst in the EU system, see: G.N. Toggenburg, *A European Fundamental Rights Ornament that turns into a European Fundamental Rights Order: The EU Charter of Fundamental Rights at its fifth birthday*, "Working Paper Series" 2014, No. 4.

⁴ Council of the European Union, Council Regulation (EC), establishing a European Union Agency for Fundamental Rights, "Official Journal of the European Union", No. 168, 15 February 2007, Art. 2.

⁵ CJEU, *Opinion of Advocate General Wahl*, Opinion procedure 3/15, 8 September 2016, para. 155.

ments provided further evidence of the EU's transformation into an organization visibly based on and committed to fundamental rights.

The Charter is unique in combining, with equal status, civil and political and social and economic rights in a single document. The potential of the social and economic rights set out in the Charter has not, however, been fully exploited thus far. To increase understanding of how the EU protects human rights and renew faith in their overwhelming significance for both individual development and social cohesion, these less well-known rights enshrined in EU legislation should be given more weight. The purpose of the Charter of Fundamental Rights is to strengthen the protection of fundamental rights in the EU in the light of changes in society, social progress and scientific and technological developments. FRA fulfils its tasks, as defined by its Regulation, by implementing activities within the thematic areas of its five-year Multi-annual Framework, which fall broadly under different chapters of the Charter of Fundamental Rights.

European Union's achievements through the prism of human rights

This paper highlights very briefly some of the key issues facing the EU regarding fundamental rights in the 21st century. It is important to point out, that normative notions, especially human rights and social considerations have come to the fore during the last decade. The broader political mandate of the EU, the EU Charter and the human rights references elevated by the Treaty of Lisbon, the remit of FRA, and evolving case-law of the Court of Justice of the European Union (CJEU) all indicate that human rights have received general application throughout the present decade. Ten years ago, it was difficult to identify the EU bodies or roles specifically tasked with protecting and promoting fundamental rights in general. The then still new offices of the European Data Protection Supervisor and the European Ombudsman were responsible for very specific segments of fundamental rights: data protection and maladministration, respectively. In contrast to the situation in many Member States, no institution at the EU level was responsible for fundamental rights as such.

The EU's transformation into an organization visibly based on and committed to fundamental rights has been varied and complex. This paper focus is on one significant aspect of this process; the role the European Union Fundamental Rights Agency has been playing as an advisory body, issuing opinions, reports and thematic surveys on various aspects of fundamental rights within the Union on the EU's and member states' requests.

By establishing FRA in 2007, the EU supplemented existing tools with an independent centre of fundamental rights expertise that can provide objective, comparable, relevant and reliable data and information as well as advice

and guidance⁶. It also created an agency that contributes to raising awareness of fundamental rights, cooperates with public bodies responsible for human rights at the national level, engages with civil society and coordinates with international human rights organizations. The activities of the agency are organized around three main tasks: data collection, research and analysis; providing independent advice to policymakers and cooperation and networking with stakeholders; communication activities to disseminate the results of its work and to raise awareness of fundamental rights.

FRA is not a monitoring or standard setting institution such as the Council of Europe, nor is it empowered to examine individual complaints such as the European Court of Human Rights (ECHR). The agency has no regulatory decision-making power. Its mandate stipulates that FRA shall formulate conclusions and issue opinions to the European Union institutions, bodies and agencies and to Member States on the situation of fundamental rights in the implementation of the Union law. Moreover, FRA has the capacity to carry out scientific research and comparative analysis, follow cross-cutting trends, raise public awareness and provide advice and guidance to national governments as well as to legislators at the EU level. FRA therefore ultimately aims to contribute to evidence-based policy making across the EU 28 countries. The agency acts as the EU's independent centre of excellence on fundamental rights. Representing a milestone in the EU's approach to human rights, it extended the scope of the previous EU Monitoring Centre on Racism and Xenophobia. This gave the EU its first expert body with authority to address the full breadth of the EU Charter of Fundamental Rights, including questions of racism and discrimination⁷.

FRA has developed a very dynamic cooperation with the EU institutions and some other the EU agencies⁸. FRA, as the EU's human rights agency, cannot issue legal opinions on legislative drafts on its own initiative. Its mandate instead requires that the European Parliament, Council or Commission explicitly request a legal opinion when "it concerns" their proposals or positions in the course of

⁶ On FRA's placement in the overall institutional landscape, see: FRA, *Bringing rights to life: The fundamental rights landscape of the European Union*, Publications Office, Luxembourg 2012.

⁷ European Parliament, *Situation of fundamental rights in the EU – Resolution of 8 September 2015 on the situation of fundamental rights in the European Union (2013–2014) (2014/2254(INI))*, Strasbourg, 8 September 2015, para. 20.

⁸ FRA cooperates with some the EU agencies on specific human rights topics, especially in the fields of Justice and Home Affairs, by approaching their work through the lens of non-discrimination; that is from a fundamental rights perspective. Agency works closely with the following agencies: European Agency for Management of Operational Cooperation at the External Borders (Frontex), European Institute for Gender Equality (EIGE), European Asylum Support Office (EASO), European Police Office, (EUROPOL), The European Union's Judicial Cooperation Unit (EUROJUST), European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC), European Police College (CEPOL).

the legislative process⁹. The EU institutions do not, however, consistently request such independent external fundamental rights scrutiny. While FRA is not involved directly in the debate on the rule of law in the EU institutional system, there are obvious interdependencies between the rule of law and fundamental rights. This led FRA to call for a “more encompassing and substantial reading of the rule of law”¹⁰. An opinion, requested by the European Parliament, elaborated on this position and proposed a comprehensive approach because the rights “as recognized in the Charter cover most of the values of Article 2 of the Treaty on European Union (TEU)”¹¹. In 2016, the European Parliament adopted a resolution advocating for an inter-institutional agreement on arrangements concerning monitoring and follow-up procedures on the situation of democracy, the rule of law and fundamental rights in the Member States and the EU institutions¹². There is, however, no political consensus in favor of such a coordinated approach to the shared values laid down in Article 2 of the TEU¹³.

FRA research has shown that there is a lack of data on many aspects related to the way in which people in the EU are able to benefit from and are protected by their fundamental rights. To fulfill its mandate, FRA carries out primary data collection on fundamental rights in areas where the EU and its Member States have not been able to collect data in a harmonized way, and where better data are needed to investigate the situation on the ground concerning fundamental rights and emerging concerns; for example, with respect to inequalities in terms of fundamental rights outcomes based on ethnicity, immigrant background, disability, or sexual orientation.

The agency collects and analyses official and non-official data on fundamental rights issues in the EU. Given the differences in data availability across the EU Member States, the agency has also developed methods to improve data quality and comparability. To address the paucity of data, and, in particular of comparable data, FRA also conducts its own primary fieldwork research and surveys. Research activities are interdisciplinary articulating legal and social research. Comparative reports are mostly written in-house by expert staff. All publications follow a rigorous review process to ensure the highest possible quality involving FRA’s Scientific Committee, senior research staff, heads of department and the Director and often

⁹ European Union, Council Regulation (EC) No. 168 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights, OJ L 53/1, 22 February 2007.

¹⁰ FRA, *Fundamental rights: challenges and achievements in 2013*, Publications Office of the European Union (Publications Office), Luxembourg 2014.

¹¹ FRA, *Opinion on the development of an integrated tool of objective fundamental rights indicators able to measure compliance with the shared values listed in Article 2 TEU based on existing sources of information*, FRA Opinion, 2/2016, Art. 2, 8 April 2016.

¹² European Parliament, *Resolution of 25 October 2016 with recommendations to the Commission on the establishment of an EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights, 2015/2254(INL)*, Strasbourg, 10 October 2016.

¹³ *Ibidem*.

external experts. The agency's research often spans several years, particularly when addressing more resource- or time-intensive issues or when substantial fieldwork research needs to be undertaken. In addition, horizontal activities allow the agency to cover comprehensively a broad spectrum of fundamental rights issues and respond to needs that might arise during a given year. The data that FRA collects and analysis provide evidence that can aid the other EU agencies when they formulate operational responses by, for example, highlighting the victim's view point. FRA also provides fundamental rights analysis and proposals for the integration or mainstreaming of a fundamental rights dimension into some agencies' activities¹⁴.

In sum, the creation of FRA database of all its opinions, including recommendations contained in reports, formal opinions, and other public statements allow FRA to keep track of its policy line, and ensure consistency and impact tracking over time. FRA repeats data collection through surveys in key areas every few years and follows up key legal and social projects – activities which over time help it establish a comprehensive overview of fundamental rights trends. While it develops its activity independently, the agency works closely with the EU institutions and advisory bodies, namely the European Parliament, the Council of the EU, the European Commission, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, as well as a number the EU agencies¹⁵ FRA is mandated to provide the European Parliament with assistance and expertise relating to fundamental rights, either on its initiative or at the request of the Parliament itself¹⁶. The European Commission plays a key role in the agency's work and participates in its governing bodies¹⁷.

The agency cooperates closely with the EU Member States, in particular through its network of National Liaison Officers (NLOs). NLOs are the main contact points for the agency in the Member States. Continuous exchange and regular meetings help to create a strong working partnership, which guarantees that information is shared and national needs are known and addressed. At the national

¹⁴ FRA has established cooperation with Frontex, EIGE, EASA and the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound). The aim of cooperation agreement is to formalize close collaboration between the agencies and to ensure that the work in areas of mutual interest is carefully coordinated and managed to avoid duplication.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ The agency consults and cooperates with the EP primarily through its committees in particular, the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE). FRA participates in committee meetings, hearings and public seminars, where it provides fundamental rights expertise to assist ongoing policy and legislative debates. It responds to queries by members and staffers at the EP and also presents the findings of its research to relevant intergroup, such as the Intergroup on LGBT rights, Disability or Anti-Racism, and Diversity.

¹⁷ Commission representatives sit in FRA's Management Board. The Board is responsible for adopting the Agency's work program, approving its budget and monitoring its work. Through its participation in the Management Board's discussions and its right to deliver an opinion on each draft annual work programme, the Commission can help inform the Board about current EU legislative and policy processes, thus ensuring the agency's work focuses on issues of priority.

level, also national human rights institutions, equality bodies and ombudsperson institutions, civil society organizations working in the area of fundamental rights, and other institutions working on fundamental rights issues are also important partners. The agency constitutes a point of reference for civil society, promoting dialogue at European level and contributes to raising awareness of fundamental rights within the general public. FRA engages in structured dialogue with civil society through the Fundamental Rights Platform (FRP)¹⁸. Regarding the non-governmental organizations (NGO), the behavior of these organizations is also closely observed. FRA is required to cooperate with NGOs and ‘other’ bodies (for example, universities, or trade unions) which together form FRP. FRP is the agency’s channel for cooperation and information exchange with almost 400 civil society organizations, working on numerous fundamental rights issues across the EU. The platform brings together a diverse group of actors on the European, national and local levels. It is a unique forum, meeting once a year, which allows for a truly European debate on fundamental rights. Finally, FRA has a close working relationship with the Council of Europe, employing its standards and recommendations in its work. Strong formal procedures exist between FRA and the Council of Europe and the European Commission. These formal procedures are strengthened by informal channels. FRA works in close cooperation with the Council of Europe. Nevertheless, no duplication of work has been cited and the two organizations offer solid opportunities for complementary work. FRA also cooperates with the United Nations (UN) system and the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE).

Recent political, social and economic developments have shown that what was often regarded over the last decade as a natural development towards greater respect for fundamental rights can easily backslide. This regression can be partly blamed on the fact that where the EU and national legislators have celebrated progress at a formal level, this has often not translated into improvements in people’s lives. For too many, fundamental rights remain an abstract concept enshrined in law, rather than a series of effective and practical tools that can and do make a difference to their everyday lives. This is a disturbing truth, and one of which the EU Agency for Fundamental Rights is reminded forcefully in its interactions with the people whose rights are often violated as a matter of course, and whose perceptions and experiences figure in the agency’s large-scale surveys and fieldwork projects.

At the same time, the past decade witnessed fundamental rights challenges that have not just persisted but in many areas – such as migration, asylum and data protection – have grown more pressing. In fact, despite the many pledges the EU and its Member States made over the last 10 years and more, the fundamental rights system itself is increasingly under attack.

¹⁸ Under the Council Regulation 168/2007/EC, Art. 10.

And with this, I come to the second part of my presentation, namely to the tasks of the Agency in the implementation of the EU 2020 strategy¹⁹. For its part, FRA carries out large-scale surveys on people's experiences of the protection of their fundamental rights. They cover a range of issues, from violence against women to discrimination and criminal victimization of people with minority ethnic backgrounds. These help draw attention to major fundamental rights issues in the EU. Moreover, work with relevant actors helps to raise awareness of and increase coordination on fundamental rights. Networks of government focal points (liaison officers in governments and parliaments), NHRIs, Member States and civil society organizations promote awareness of fundamental rights and offer increased opportunities to share experiences.

FRA work has contributed to a greater knowledge base regarding fundamental rights issues among thousands of court practitioners, including judges, prosecutors and attorneys. The law enforcement officers benefit from practical handbooks developed by FRA in close cooperation with the European Court of Human Rights (ECHR) and the Council of Europe²⁰. These handbooks provide hands-on guidance on legal principles in the areas of non-discrimination, data protection, asylum and immigration, children's rights, and access to justice. Published in all EU languages, almost 100,000 copies had been disseminated by the end of 2016, while around 340,000 had been downloaded by mid-2016. Producing practical tools for practitioners is one way in which FRA provides relevant advice on fundamental rights. Concerning FRA's role in providing input to the legislative process at the European level, there are numerous voices in support of an increased role for the agency in providing opinions on future legislation on a more regular basis. It is important to point out that in its Annual Report 2017 the agency has strongly highlighted the need to tackle discriminatory ethnic profiling and misconduct by law enforcement officials. The reference point has been the international human rights monitoring bodies' findings. In its concluding observations on Greece, the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) raised concerns that Roma are disproportionately subjected to frequent identity checks²¹. CERD also raised concerns about practices of police discriminatory ethnic profiling in Italy²² and Spain²³. Meanwhile, the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) pointed out to Cypriot au-

¹⁹ Europe 2020 – *A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, Communication from the Commission, COM 2020, 3 March 2010.

²⁰ All FRA handbooks can be downloaded from FRA's website, <http://europa.eu/en/publication-type/handbook> [accessed: 17.10.2017].

²¹ UN CERD (2016), *Concluding Observations on the Combined Twentieth to Twenty-First Periodic Reports of Greece*, CERD/C/GRC/CO/20-22, 3 October 2016.

²² UN CERD, *Concluding Observations on the Nineteenth and Twentieth Periodic Reports of Italy*, CERD/C/ITA/CO/19-20, 9 December 2016.

²³ *Ibidem*.

thorities “that racial profiling by the police is defined and prohibited by law”²⁴. ECRI also recommended that the French authorities “intensify the training of law enforcement representatives with regard to the contents of the Code of Ethics”²⁵. Similarly, in its reports on Italy²⁶ and Lithuania²⁷, ECRI called on the authorities to set up independent police complaints services with the task of investigating allegations of racist violence committed by law enforcement officials.

In fact, according to the FRA 2016 Report²⁸, a number of the EU Member States introduced and pursued educational measures and initiatives to raise human rights awareness among law enforcement officials. Topics covered included legislation in force to counter racism and ethnic discrimination, and policing diverse societies²⁹. In 2017, FRA has been updating and expanding the scope of its guide on avoiding discriminatory ethnic profiling. It has been drawing on findings from EU-MIDIS II, and taking into account new technological developments and their increased use by both law enforcement authorities and for border management³⁰.

We will now very briefly examine the viability and relevance of FRA activity in three areas in which fundamental rights are particularly at stake since the inception of the agency: violence against women and gender inequality, the tension between protecting privacy and ensuring security, and Roma’s³¹ experiences with poverty and discrimination. In each area, FRA’s work brings added value by providing evidence on serious and ongoing fundamental rights violations. This part draws on different types of FRA evidence and on agency opinions examining actions at the EU level. In addition, the materials stemming from the first Fundamental

²⁴ Council of Europe, European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), *Report on Cyprus (Fifth Monitoring Cycle)*, Strasbourg, 7 June 2016.

²⁵ ECRI, *Report on France (Fifth Monitoring Cycle)*, Strasbourg, 1 March 2016.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ ECRI, *Report on Lithuania (Fifth Monitoring Cycle)*, Strasbourg, 7 June 2016.

²⁸ FRA, *Fundamental Rights Report 2016*, Publications Office, Luxembourg 2016.

²⁹ As reported in the *Fundamental Rights Report 2016*, the Dutch National Police adopted a strategic document to achieve more diversity in the police force, entitled *The Power of Difference*. In January 2016, the strategic document was translated into several regional-level policy documents that promote better registration of discriminatory incidents; better cooperation between societal actors, the police and the Public Prosecution Service in tackling discrimination; and the prevention of ethnic profiling by the police. In Spain, the Platform for the Police Management of Diversity adopted a Curricular Design on the police management of diversity and non-discrimination. This tool aims to train police services on how to deal with cases of discrimination and on how to manage hate crime cases.

³⁰ <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/fundamental-rights-report-2017> [accessed: 17.10.2017].

³¹ The Council of Europe uses ‘Roma’ as an umbrella term. It refers to Roma, Sinti, Kale and related groups in Europe, including Travellers and the Eastern groups (Dom and Lom), and covers the wide diversity of the groups concerned, including persons who identify themselves as Gypsies.

Rights Forum, which FRA organized in June 2016, also provide a wealth of further information, addressing different aspects of these thematic areas³².

While Europe has made step-by-step progress over recent years, thanks to hard work at local, national and European level, gender equality still remains unfinished business. Europe is far from reaching equality, in particular in areas such as participation in the labor market, economic independence, pay and pension, equality in leadership positions, fighting gender-based violence, and gender equality in the EU's external activities.

Violence against women is typically thought of as a human rights issue in the context of war and armed conflict. It is only relatively recently that gender-based violence – ranging from domestic violence to sexual harassment – has been viewed from a rights-based perspective and acknowledged as a particularly severe fundamental rights concern³³. Many sex discrimination challenges remain including the 'gender pay gap' and a better representation of women in decision-making positions. Another issue is gender-based violence against women, which includes experiences of physical, sexual and psychological violence, stalking and sexual harassment.

Despite greater acknowledgement that violence against women involves serious and widespread fundamental rights violations, until recently, few comprehensive data on the extent of the problem were available. In 2014 FRA launched the first EU-wide survey to record women's experiences with violence. That survey was the first of its kind and presented the EU-wide data for the first time on the extent, nature, and consequences of violence against women in all 28 Member states. It was based on face-to-face interviews with 42,000 women across the EU's member states. Women were asked about their experiences of physical, sexual and psychological violence, including incidents of intimate partner violence (domestic violence), childhood victimization, sexual harassment, and stalking, including new mediums for abuse such as the internet. The survey results show the impact of various forms of violence on women across the EU. Violence against women undermines women's core fundamental rights such as dignity, access to justice and gender equality. For example, one in three women (33%) has experienced physical and sexual violence since the age of 15. One in five women (18%) have experi-

³² See more details at FRA, 'Fundamental Rights Forum', <http://fundamentalrightsforum.eu> [accessed: 17.10.2017].

³³ UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women (UN CEDAW), General Recommendation No. 19, 11th session, 1992. See also its recent draft update: UN CEDAW (2016), General recommendation No. 19: Violence against women – Addendum – Draft General Recommendation No. 19 (1992): accelerating elimination of gender-based violence against women, CEDAW/C/GC/19/Add.1, 25 July 2016; Compare both documents with the European Union (2012), Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA (Victims' Rights Directive), Publications Office, Luxembourg, 25 October 2012, Art. 17.

enced stalking; every second woman (55%) has been confronted with one or more forms of sexual harassment. Given this, violence against women cannot be seen as a marginal issue that touches only on some women's lives.

Based on the detailed findings, FRA has drafted some opinions that suggest courses of action in different areas that are touched by violence against women. These views go beyond the narrow confines of the criminal law, ranging from employment and health to the medium of new technologies. They build on earlier calls by bodies such as the UN and the Council of Europe to take action to combat violence against women, but are primarily based, as was mentioned earlier, on evidence gathered from face-to-face interviews with 42,000 women across the EU.

On the base of FRA's *Fundamental Rights Report 2016*³⁴, where the importance of recognizing that violence against women constitutes a fundamental rights abuse was highlighted, the European Institute for Gender Equality (EIGE) published in 2016 selected good practices aimed at improving the quality of data on violence against women in the areas of police and criminal justice, health and social services, and on female genital mutilation³⁵. In addition, EIGE published an analysis of the Victims' Rights Directive from a gender perspective³⁶. What is unique on FRA's findings is that they are based on EU-wide data. In this regard, the online data explorer tool that accompanies this report allows everybody to use and produce information from the survey dataset in ways that are most useful to them. In this way, therefore, the dataset can be effectively used at the member state level and can encourage further action at the level of the EU.

To sum up, for years intergovernmental organizations and civil society have called for robust and comparative data on violence against women, on which to base policy and courses of action to address this fundamental rights abuse. With the publication of the FRA survey results on violence against women, data are now available for the 28 EU Member States. If action is to be taken to address violence against women, as reported in the survey, the time is now.

From the Madrid and London bombings of 2004 and 2005 to the numerous terrorist attacks of 2015, 2016 and 2017, the last 10 years have seen a rise in major terrorist acts around the EU. With new, often internet-based, technology playing an increasingly important role in both organizing and preventing such acts of mass violence, possible tensions between security and firmly embedded the EU rights to data protection and privacy moved to the fore. As a result, counter-terrorism remained high on both national and the EU agendas and sparked

³⁴ FRA, *Fundamental Rights Report 2016*, Publications Office, Luxembourg 2016, p. 175.

³⁵ European Institute for Gender Equality (EIGE), *How can improved data collection help end violence against women?*, 30 March 2016, <http://ige.europa.eu/news-and-vnts/nws/how-can-improved-data-collection-help-end-violenc-against-women> [accessed: 15.06.2016].

³⁶ EIGE, *An analysis of the Victims' Rights Directive from a gender perspective*, 2016, http://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/mh0115698enn_opdf [accessed: 15.06.2016].

diverse discussions and policy responses, including regarding intelligence and law enforcement agencies; encryption of data; and the collection of passenger name records (PNR) data.

Policy responses included efforts to provide intelligence and law enforcement agencies with increased powers and to improve their cooperation at both national and European levels. Although these services play a vital role in safeguarding national security and individuals' right to life and security, according to FRA's opinion (The European Parliament asked FRA to research fundamental rights protection in the context of large-scale surveillance, prompting the following observations about developments in this field in 2016) Member States should ensure that their activities – such as surveillance – are conducted in a democratic and lawful manner.

On the base of the FRA's opinions and surveys forcefully underlining the need for a strong legal framework reflecting new technological possibilities for mass surveillance, after four years of negotiation, in 2016 the EU adopted the data protection reform. The reform has the ambitious goal of adapting the European legal framework governing the protection of personal data to the realities and challenges arising from an ever more data-driven society. It consists of the General Data Protection Regulation³⁷ (GDPR) and the Police Directive³⁸. The GDPR will apply as of 25 May 2018, and Member States have until 6 May 2018 to incorporate the Police Directive into national law. Member States have to transpose the GDPR directive into national law by May 2018. The adopted text includes enhanced safeguards that are in line with FRA's suggestions in its 2011 Opinion on the EU PNR data collection system. These include enhanced requirements, accessibility and proportionality, as well as further data protection safeguards. According to the Fundamental Rights Report 2017 examples of recent EU legislation show that privacy rights can be incorporated into security and counter-terrorism measures. Looking ahead, the next step, in FRA's view, is to reshape the relationship between privacy and security so that they are viewed as mutually reinforcing. Rather than speaking of striking a balance between security concerns and the right to privacy and data protection, politicians can use data protection concerns to make security interventions more legitimate. They have already made strong commitments to promote

³⁷ European Union (2016), Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC, OJ L 119, 27 April 2016, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679> [accessed: 17.06.2017].

³⁸ Directive (EU) 2016/680 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA, 4 May 2016.

a fundamental rights culture within the security union³⁹. FRA's evidence can help to ensure that future actions in this area encapsulate this approach⁴⁰.

That was a clear step forward in the protection of fundamental rights. Both documents incorporate several of the privacy safeguards that FRA already proposed in its 2012⁴¹ legal opinion on the data protection reform package. They include strengthening the right to an effective remedy and enabling organizations acting in the interests of individuals to lodge complaints. For example, both instruments provide for strong supervision by independent national data protection authorities (DPAs), who can receive complaints and award compensation to data subjects, as FRA's opinion suggested⁴².

In its opinion on the promotion of rights in the digital age the agency draws particular attention to the fact that to make the right to privacy a reality for all, close cooperation is needed among Data Protection Authorities, the business sector, national governments, civil society, and the EU institutions. Further on, both the business sector and government must respect individual's right to data protection as well as the fact that everyone remains the owner of her/his data. The EU institutions and the EU Member States could create clear rules, working with the private sector, to ensure that the rights of individuals as data 'subjects' are acknowledged and protected. The protection of fundamental rights online is only possible through partnerships between different organizations and industries. The business sector, which is in the lead in developing and rolling out new technologies, could consider closer cooperation with relevant organizations such as National Human Rights Institutions to better understand the place of rights in the workplace.

³⁹ European Commission, *The European agenda on security*, COM (2015) 185 final, Strasbourg, 28 April 2015, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-security_en [accessed: 17.06.2017].

⁴⁰ FRA, *Embedding fundamental rights in the security agenda*, Publications Office, Luxembourg 2015, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2015-focus-01-2015-internal-security-1_en.pdf [accessed: 17.06.2017].

⁴¹ FRA, *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the proposed data protection reform package*, FRA Opinion 2/2012; FRA, *Fundamental Rights Report 2016*, Publications Office, Luxembourg 2016, FRA, *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the proposed data protection reform package*, FRA Opinion 2/2012; FRA, *Fundamental Rights Report 2016*, Publications Office, Luxembourg 2016, <http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-opinion-data-protection-oct-2012.pdf> [accessed: 17.06.2017].

⁴² In line with Directive 95/46/EC, all EU Member States have national authorities that monitor compliance with data protection laws. However, the way in which the Directive has been implemented in national laws varies considerably. This has resulted in discrepancies and deficiencies that have been highlighted by the EU Agency for Fundamental Rights, and also in recent case law of the European Court of Justice. In January 2012, the European Commission presented a package of proposals with the aim to update and reinforce the current legal framework for data protection.

Similar privacy-based concerns accompanied the negotiations of the EU Passenger Name Record Directive (PNR), which is viewed as a central plank of the EU's security agenda⁴³. The directive entered into force in 2016 after almost a decade of discussion⁴⁴. The adopted text includes a number of safeguards build on suggestions that FRA made in its 2008 and 2011 legal opinions on the EU PNR data collection system. For example, the directive includes a clearer list of criminal offences that justify the use of PNR data by law enforcement authorities, and requires Member States to appoint dedicated data protection officers within the units responsible for processing PNR data at the national level⁴⁵.

FRA's research has consistently highlighted gaps in the existing legal framework, so prompt implementation of the new legal framework requires inclusion of steps to make individuals aware of their data protection rights and available remedies⁴⁶. In addition, it demands particular focus on effective remedies and independent oversight, in line with recent CJEU case law⁴⁷. This includes ensuring that supervisory authorities are fully independent, and can take action on their own initiative to protect the interests of data subjects proactively and effectively⁴⁸. The wider role for DPAs, pointed out in FRA's opinions, also underlines the importance

⁴³ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The European agenda on Security, COM (2015) 185 final, 28 April 2015, <http://eur-lex.europa.eu/lega-content/EN/TXT/?uri=celex:520155DC0185> [accessed: 4.09.2017].

⁴⁴ European Union, Directive (EU) 2016/681 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime, OJ L 119, 4 May 2016, <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj> [accessed: 4.09.2017].

⁴⁵ FRA, *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the proposal for a Passenger Name Record (PNR) Directive*, FRA Opinion 1/2011, 14 June 2011, <http://fra.europa.eu/en/opinion/2011/fra-opinion-proposal-passenger-name-record-pnr-directive> [accessed: 10.05.2016]; FRA, *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the Proposal for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record (PNR) data for law enforcement purposes*, 2008, <http://fra.europa.eu/en/opinion/2011/fra-opinion-proposal-council-framework-decision-use-passenger-name-record-pnr-data-law> [accessed: 10.05.2016]; FRA, *Fundamental Rights Report 2016*, Publications Office, Luxembourg 2016, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/fundamental-rights-report-2016>.

⁴⁶ FRA, *Access to data protection remedies in EU Member States*, Publications Office, Luxembourg 2013, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/access-data-protection-remedies-eu-members-states> [accessed: 10.05.2016].

⁴⁷ CJEU, *Commission v. Germany*, C-518/07, 9 March 2010, <http://eur-lex.europa.eu/leg-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62007CJ0518> [accessed: 10.05.2016].

⁴⁸ FRA, *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the proposal for a Passenger Name Record (PNR) Directive*, FRA Opinion 1/2011, <http://fra.europa.eu/en/opinion/2011/fra-opinion-proposal-passenger-name-record-pnr-directive> [accessed: 10.05.2016]; CJEU, *European Commission v. Republic of Austria*, C-614/1016, October 2012, <http://curia.europa.eu/juris/document.jsf?docid=128563&doclang=EN> [accessed: 10.05.2016]; CJEU, *European Commission v. Hungary*, C-288/12, 8 April 2014, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62012CJ0288> [accessed: 10.05.2016].

of ensuring they have adequate human and financial resources to carry out their supervisory and enforcement tasks⁴⁹.

It is significant that the Fundamental Rights Report 2017 pay special attention to the vigilance. This vigilance will be essential in protecting against some of the fundamental rights risks that remain, particularly concerning PNR. The possibility to extend the system to intra-EU flights would significantly increase its scope, calling into question its compliance with the proportionality criteria set out by the CJEU.^[50] Furthermore, PNR data, if inappropriately used to assess the risk posed by certain passengers, can amount to discriminatory profiling.

Two practical FRA tools give guidance on how Member States can embed fundamental rights as they incorporate the PNR Directive into national law. First, FRA's guidance on setting up domestic PNR systems addresses issues such as transparency towards passengers and transfer of PNR data⁵¹. Second, its Guide on discriminatory ethnic profiling – to be updated in 2018 to reflect technological developments – explains when profiling would be considered discriminatory and therefore unlawful⁵².

In 2010, at the height of the economic and financial crisis, the EU adopted Europe 2020, its 10-year strategy for growth and jobs⁵³. It set a target of reducing, by 2020, the number of people threatened by poverty or social exclusion by 20 million. Being unemployed and living in conditions of poverty and social exclusion are detrimental to the full enjoyment of rights, as FRA underlined in its 2013 focus on safeguarding fundamental rights in times of crisis⁵⁴. This calls into question compliance with numerous Charter rights, including human dignity (Article 1); the freedom to choose an occupation and the right to engage in work (Article 15); non-discrimination (Article 21); social security and social assistance (Article 34); healthcare (Article 35); and freedom of movement and of residence (Article 45).

⁴⁹ FRA, *Access to data protection remedies in EU Member States*, Publications Office, Luxembourg 2014; FRA, *Handbook on European data protection law*, Luxembourg 2014, Publications Office, June 2014.

⁵⁰ CJEU, *Digital Rights Ireland v. Seitlinger and Others*, C-293/12, 8 April 2014; FRA, *Embedding fundamental rights in the security agenda*, Publications Office, Luxembourg 2015; FRA, *Fundamental rights report 2016*, Luxembourg 2016, Publications Office.

⁵¹ FRA, *FRA provides guidance to Member States setting up national PNR systems*, Publications Office, Luxembourg, 13 March 2014.

⁵² FRA, *Towards more effective policing, understanding and preventing discriminatory ethnic profiling*, Publications Office, Luxembourg 2010.

⁵³ European Commission, *Communication from the Commission: Europe 2020 – a strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM (2010) 2020, 3 March 2010. European Commission, *Communication from the Commission: Europe 2020 – a strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM (2010) 2020, 3 March 2010.

⁵⁴ FRA, 'The European Union as a Community of values: safeguarding fundamental rights in times of crisis', *Fundamental rights: challenges and achievements in 2012 – Annual report*, Publications Office, Luxembourg, July 2013.

Roma are overrepresented among those affected by poverty or social exclusion. FRA's 2011 Roma survey found that at least 80% of the Roma surveyed were at risk of poverty or social exclusion, compared with 24% of all adults living in the UE⁵⁵. At the same time, about half of the Roma surveyed reported that they had experienced discrimination in the year preceding the survey because of their ethnic origin, while only around 40% were aware of laws forbidding discrimination against members of ethnic minorities when applying for a job. Few of the EU's main large-scale surveys sufficiently cover ethnic minorities including Roma, so these data shed new light on the fundamental rights challenges faced by the EU's largest ethnic minority⁵⁶.

Reflecting the urgency of the situation revealed by these and other data, the different EU institutions put in place comprehensive legal and policy commitments specifically aimed at improving Roma socio-economic conditions. Progress on the ground, however, has been notably slower. FRA published data in 2016 – as part of European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II) – suggesting that little progress has been achieved⁵⁷. Overall, 80% of Roma live below their country's at-risk-of-poverty threshold, one in three live in housing without tap water and one in 10 live in housing without electricity. Furthermore, a quarter of all Roma and a third of Roma children live in a household that faced hunger at least once in the month preceding the survey. Roma also continue to face intolerable levels of discrimination when looking for work, at work, in education, in healthcare, when in contact with administrative bodies or even when entering a shop: 41% felt discriminated against at least once in one of these areas of daily life in the past five years⁵⁸.

These results support the EU Commission's assessment in 2016 that, whereas the legal, policy and funding instruments put in place had resulted in better co-ordination and mainstreaming, they were unable to “prevent further deterioration of the living conditions of Roma and widespread hostility of majority societies”⁵⁹. Among the actions proposed by the Commission to improve implementation of

⁵⁵ FRA, *The situation of Roma in 11 EU Member States – Survey results at a glance*, Publications Office, Luxembourg 2012; FRA, *Survey data explorer – Results from the 2011 Roma survey*, Publications Office, Luxembourg 2012.

⁵⁶ Surveys such as the EU Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) and the Labour Force Survey (EU-LFS) currently do not collect information on ethnicity. See: FRA, *Second European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II): Roma – selected findings*, Publications Office, Luxembourg 2016.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ See: FRA Fundamental Rights Report 2017, <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/fundamental-rights-report-2017> [accessed: 12.10.2017].

⁵⁹ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Assessing the implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies and the Council Recommendation on effective Roma integration measures in the Member States – 2016*, COM(2016) 424, 27 June 2016, p. 16.

Roma inclusion measures, three emerge from FRA's research as particularly important: strengthening the monitoring and evaluation of Roma inclusion measures; empowering Roma and involving them in developing, implementing and monitoring integration measures at local level; reflecting age- and gender-specific vulnerabilities in efforts to tackle poverty and social exclusion.

The importance of effective monitoring and evaluation of initiatives to improve the realization of fundamental rights is a consistent theme of FRA's research, and is firmly embedded in Roma-related initiatives. FRA research also underlines the particularities of poverty and social exclusion experienced by women and children. FRA data show that, of the Roma who are at risk of poverty, 42% are children under 18 years of age, while for non-Roma households the figure is around half of that (22%)⁶⁰. Roma children also lag behind their non-Roma peers on all education indicators: for example, nearly a fifth (18%) of Roma aged between six and 24 attend an educational level lower than that corresponding to their age. Similarly, data show poorer outcomes for women than for men. Roma women report lower employment rates than Roma men, for example: 16% compared with 34%. As many as 72% of young Roma women surveyed are not employed, in education or training, compared with 55% of young Roma men. These findings can help policymakers develop better-targeted responses to promote the social inclusion of Roma women and children more effectively⁶¹.

Findings of FRA's second the EU Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II) show that employment is an area where discrimination against Roma triggers a chain of other vulnerabilities – namely, as regards income, education and housing conditions. Entire households, and not just the unemployed, bear the negative implications of unemployment. Roma children and Roma women constitute especially vulnerable groups, with their rights at risk of violation. In concluding remarks of this survey the agency indicates that tracking progress on Roma integration requires solid data – both on the measures taken, the processes and their outcomes for the people. More needs to be done to ensure the availability of robust data collection and solid monitoring of Roma integration. The lack of comprehensive and robust data remains problematic not only in relation to projects, but also for policymaking at the EU and national level. However, tools allowing for solid monitoring do exist and the relevant actors can make use of these tools.

The second European Union Minorities and Discrimination Survey is a major part of the EU Agency for Fundamental Rights' commitment to collecting and publishing data on groups not covered in general population surveys. The data presented in this report constitute a unique resource for policymakers, making it possible to gauge progress over time and helping to identify both successes and

⁶⁰ FRA, *Second European Union Minorities and Discrimination Survey...*, *op. cit.*

⁶¹ *Ibidem.*

shortfalls in implemented policies. Such insights are vital for formulating effective measures not just on Roma, but for all groups on the margins of society.

In sum, the last decade saw increasing involvement of various stakeholders in Roma inclusion. However, despite efforts at national, European and international level to advance Roma integration, the results on the ground as experienced by Roma people are far from satisfactory. It is significant to point out that for more than a thousand years, Roma people have been an integral part of European civilization. Today, with an estimated population of 10–12 million in Europe, approximately six million of who live in the EU, Roma are the biggest ethnic minority in Europe.

Conclusions

The 10th anniversary of the European Union Agency for Fundamental Rights offers an opportunity to reflect on some of the dynamics underpinning the major fundamental rights developments in the EU since 2007. Taken together, they seem to tell a story of twin impulses. On the institutional side, the EU has built tools to better promote and protect fundamental rights. Yet profound gaps in the implementation of fundamental rights persist on the ground and – in some areas – are deepening. Addressing this tension requires translating the law on the books into effective measures to fulfill rights in the daily lives of all people living in the EU. In addition to acknowledging that fundamental rights are a precondition for successful law- and policy-making, making the ‘business case’ for human rights, ‘giving rights a face’ and using social and economic rights more consistently will be beneficial. Without a firmly embedded fundamental rights culture that delivers concrete benefits, many people living in the EU will feel little sense of ownership of the Union’s values.

In conclusion, it is necessary to point out that FRA is part of the new governance trend that has swept through the EU in recent years. As a human rights agency, FRA’s potential ‘monitoring’ function was considered as ‘observatory monitoring’ and has now been replaced by ‘assistance and expertise,’ or ‘collective learning and guidance’. The agency’s role has not been confined to that of a complementary administrative body. It has been operating principally with the required independence, impartiality, pluralism and transparency. The agency’s establishing regulation referred to the ‘Paris principles’ adopted by the UN General Assembly in 1993⁶²,

⁶² The Paris Principles, a set of international standards which form and guide the work of National Human Rights Institutions were drafted as an international NHRI workshop in Paris 1991. Subsequently, they were adopted by the UN General Assembly in 1993. The UN defined a national human rights institution as a governmental body established by the constitution or by law, whose functions are specifically designed to promote and protect human rights. While the Paris Principles were a good starting point as normative principles, it is significant that over the decade after their endorsement by the UN General Assembly, the principles’ limitations are best illustrated through an

despite the fact that these principles already concern the statute of national human rights institutions. As it can be seen nearly a decade after its inception, the agency operates with a degree of independence as regards European institutions as well as Member States. The legal and regulatory framework governing FRA (Founding Regulation and Multi-annual framework) clearly identifies the mandate, the main tasks as well as the thematic areas of work of the agency. On this basis FRA has put in place a multi annual and annual planning cycle that is integrated with the monitoring and evaluation activities to ensure the review and improvement of both strategic and operational planning. In particular, the Strategy Plan includes the main `strategic goals and key actions necessary to respond to the outcome of the external evaluation. The achievement of the objectives and implementation of actions is ensured through the systematic annual planning (Work Programs and Implementation Plans) which identify and prioritize the operational activities needed for strategy implementation. FRA's key stakeholders are regularly consulted on the multi-annual and annual work of the agency and engaged in a continuous Monitoring and Evaluation process that provides feedback for improving planned activities, results and impacts. These efforts are highlighted in the available reporting tools (Annual Activity Report and Performance Report) as they are integrated in the planning cycle and are aimed at supporting the regular reviews to keep the agency's strategic and operational planning relevant and meaningful.

FRA, looking back over the past decade in its 2017 Report, asserts that, despite progress in many areas, challenges remain too daunting and patterns of abuse too great. Europe is facing persisting high poverty levels, rate of youth unemployment that demoralize young people, political forces that capitalize on fear championing nationalist, populist and sometimes even racist agendas, as well as an overall disappointment in what Europe has to offer to the citizen. Communicating the importance of human rights in this political environment is increasingly difficult.

In 2017 and beyond, the Fundamental Rights Agency will have to focus on today's most urgent human rights quarantines, from migration and asylum, through xenophobia and discrimination, to the very contemporary challenges of privacy, surveillance and hate speech in the digital age. At the same time, the Agency is increasing its efforts to boost public awareness and to arouse support for the protection of human rights, the rights of every individual living in the European Union.

examination of the record of activities of human rights commissions. It is certainly true that compliance with Paris Principles, many of which set a high standard, will augment the chances of ensuring an active and serious human rights commission. But, as it has been illustrated in various reports, even compliance with these principles in a founding statute has not ultimately guaranteed a robust commission without commissioners who are committed to making respect for human rights a reality and are willing to stand firm in the face of inevitable resistance from other government departments.

Ochrona praw podstawowych w procesie integracji europejskiej: od Traktatów Rzymskich do Agencji Praw Podstawowych

Unia Europejska zapewnia ochronę praw podstawowych, uznając ją za jedną z ogólnych zasad prawa wspólnotowego. Choć pierwotnie traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie nie zawierały wyraźnych odniesień do praw człowieka, to jednak ich poszanowanie jest wartością wspólną dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej.

Wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego nastąpiło wzmocnienie ochrony praw podstawowych w UE. Odwołując się do postanowień art. 6 TUE, stworzył on dwie płaszczyzny ochrony praw jednostki: unijną i międzynarodową. Pierwsza ma charakter wewnętrzny i opiera się na dwóch metodach ochrony w oparciu o Kartę Praw Podstawowych, druga ma szerszy charakter i dotyczy ochrony praw podstawowych w oparciu o dotychczasowy schemat, czyli o zasadę ogólną prawa unijnego. Na mocy traktatu Karta Praw Podstawowych uzyskała wiążący charakter. Tym samym może stanowić samoistną podstawę ochrony praw podstawowych w zakresie, w jakim ich naruszenie pozostaje w sferze stosowania prawa unijnego.

Przedmiotem niniejszych rozważań jest próba ukazania roli i znaczenia Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Fundamental Rights Agency, FRA), jednej z trzydziestu czterech agencji unijnych. FRA jest organem podlegającym reżimowi prawa unijnego, jednakże różnym od instytucji takich jak Rada, Parlament Europejski czy Komisja, a odrębność ta uwidacznia się szczególnie w posiadaniu przez nią osobowości prawnej. Podobnie jak inne zdecentralizowane organy wspólnotowe, ustanawiane na mocy aktów prawa pochodnego, FRA powołano pierwotnie w celu wykonywania konkretnych zadań w ramach dawnego I filaru Unii Europejskiej. W trakcie swojej dziesięcioletniej działalności Agencja Praw Podstawowych była i jest traktowana przez państwa członkowskie oraz społeczność międzynarodową jako instytucja wkomponowana w mechanizm europejski, chroniąca i upowszechniająca wiedzę o prawach podstawowych, wspólnej wartości uznawanej i akceptowanej obecnie przez społeczność tworzącą Unię Europejską.

Słowa kluczowe: Agencja Praw Podstawowych, prawa człowieka, ochrona praw człowieka, przymoc wobec kobiet, system prawa wewnętrznego UE, społeczeństwo obywatelskie, organizacje pozarządowe

Helping to Make Fundamental Rights a Reality for Everyone in the EU: From the Treaty of Rome to the Fundamental Rights Agency

Simultaneously with the entry into force of the EU Lisbon Treaty on December 1, 2009, many of the alleged weaknesses of the mechanisms of protection of fundamental rights are in the process of being addressed: the Charter of the Fundamental Rights of the European Union has acquired binding force; the European Union is due to accede to the European Convention of Human Rights and the Fundamental Rights Agency was established as a European Union body in charge of monitoring the correct implementation of fundamental Rights throughout the Union. When the Charter of Fundamental Rights of the EU became legally binding in 2009, the Fundamental Rights Agency was the first EU body with competence stretching across the whole Charter. FRA was tasked to provide the EU institutions and Member States with “assistance and expertise”, particularly through the collection of “objective, reliable and comparable information on the development of the situation of fundamental rights”.

This paper will focus on a single aspect – what impact the EU enlargement had on human rights through its special agencies. For this purpose, we will take a close look at the EU Fundamental Rights Agency. We will address the issue concerning the role being played by the European Union Fundamental Rights Agency as an advisory body, issuing opinions on various aspects of fundamen-

tal rights within the Union on EU's and Member States' requests. The 10th anniversary of the European Union Agency for Fundamental Rights coinciding with the 60th anniversary of the Treaties of Rome seems to be a good moment to look back at what the Agency has done with an objective and critical eye, and identify areas where it should do more and better respond to the challenges, it faces.

Key words: Fundamental Rights Agency, human rights, human rights protection, violence against women, EU' internal legal system, civil society, nongovernmental organizations

Jan Czaja

prof. zw. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

UNIA EUROPEJSKA: HISTORYCZNE DOKONANIA I DOTKLIWE PORAŹKI

UE – historyczne dokonania

Wydaje się, że Unia Europejska, a zwłaszcza strefa euro, największy kryzys ma już za sobą, jednak ostatnie lata nie były najlepszym okresem integracji europejskiej. Epokowy projekt w historii Europy, jakim jest cały proces integracji, notujący polityczne i gospodarcze sukcesy, skazany był, jak się wydawało, na dalsze powodzenie. To dzięki integracji europejskiej, obejmującej coraz większe obszary kontynentu, zaczęto zasypywać pokłady wrogości między bliskimi geograficznie, lecz zwaśnionymi wojnami narodami europejskimi: Francuzami i Niemcami czy Polakami i Niemcami. Dzięki integracji Niemcy stały się bardziej europejskie, normalizując stosunki z sąsiadami i innymi krajami starego kontynentu. To one nadają ton integracji, co od czasu do czasu budzi jednak pewne obawy o to, że Europa stanie się któregoś dnia niemiecka. Integracja święciła triumfy na każdym niemal odcinku, znosząc granice, wprowadzając swobody gospodarcze, tworząc wspólny rynek siły roboczej, towarów, usług i kapitału. Po raz pierwszy w historii Europy, dzięki polityce spójności, wprowadzono mechanizmy niwelowania różnic rozwojowych, przesuwania sporych kwot pieniędzy z krajów i obszarów bogatszych do słabiej rozwiniętych, zacofanych lub przeżywających inne społeczno-ekonomiczne problemy. W powiązaniu z troską

o ochronę środowiska realizowano więc europejski program zrównoważonego rozwoju. Wspólne prawo europejskie, wspólne i wspólnotowe polityki europejskie, planowane z siedmioletnim wyprzedzeniem agendy budżetowe, pozwalały koordynować politykę gospodarczą i finansową w skali całej Wspólnoty. Znikać zaczęły stereotypy i wielowiekowe przesady, a swoboda podróży i zniesienie granic wewnętrznych w ramach układu z Schengen, w tym także swoboda osiedlania się powodowały, że Europejczycy od Bugu do Atlantyku zaczęli czuć się wszędzie jak u siebie w domu. Towarzyszyło temu tworzenie symboli europejskich: gwiazdzistej flagi, hymnu, obywatelstwa i paszportu europejskiego.

Rozwój integracji następował w głąb i wszerz, obejmując aspekty polityczne oraz gospodarcze. Zaczęto od wspólnego rynku w zakresie węgla i stali, dwóch najważniejszych przez wieki surowców, by natychmiast niemal przejść do integracji politycznej. Jednak fiasko Europejskiej Wspólnoty Obronnej i Europejskiej Wspólnoty Politycznej na długie lata zdjęło instytucjonalizację współpracy politycznej z wokandy integracji, choć faktycznie w różnych formach musiała ona istnieć zawsze, by rozwiązywać problemy oraz kreślić plany rozwojowe. Rozpoczęto więc proces integracji gospodarczej, powołując – traktatem rzymskim w 1957 r. – Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. W ramach EWG stworzono najpierw przestrzeń wolnego handlu i obszar bezcłowy, uzupełnione wspólną taryfą celną, co stało się podstawą ustanowienia wspólnego rynku, który od wejścia w życie podpisanego w 1986 r. Jednolitego Aktu Europejskiego stał się jednolitym, wspólnym europejskim rynkiem towarów, usług, pracy oraz kapitału. Uprzednio dla potrzeb wzajemnych rozliczeń i relacji walutowych, w tym także regulowania deficytu bilansów płatniczych oraz kredytowania, uruchomiono Europejski System Walutowy, którego najważniejszym elementem była jednostka walutowa pod nazwą ECU (European Currency Unit). ECU stała się prekursorem euro, nie była jednak pieniądzem realnym, lecz rozliczeniowym. Równocześnie rozwijały się wspólne polityki sektorowe, z których najważniejszymi były: Wspólna Polityka Rolna, Wspólna Polityka Handlowa, Wspólna Polityka Przemysłowa, Wspólna Polityka Regionalna (Spójności) i Wspólna Polityka Transportowa¹.

Wraz z postępami integracji gospodarczej i rozwojem wspólnotowych mechanizmów następowało także geograficzne rozszerzenie Wspólnot Europejskich. W 1973 r. do szóstki założycieli Wspólnot², nie bez trudności politycznych (wcześniejszy sprzeciw gen. De Gaulle'a), przystąpiła Wielka Brytania, a wraz z nią Dania i Irlandia. Jeszcze trudniejszą drogę do struktur europejskich miały kolejne kraje europejskie: Grecja (1981), Hiszpania i Portugalia (1986). Aby wejść do WE musiały najpierw stać się krajami demokratycznymi, a każdy

¹ Zob. omówienie historii integracji gospodarczej i polityk unijnych: E. Latoszek, *Integracja europejska. Mechanizmy i wyzwania*, KiW, Warszawa 2007, s. 57–74.

² Czyli Belgii, Holandii, Francji, Luksemburga, Niemiec i Włoch.

z nich miał w tym zakresie spore problemy³. Następne rundy rozszerzenia miały miejsce już po upadku muru berlińskiego i po przemianach w Europie, choć nie objęły jeszcze byłych krajów socjalistycznych. Odbyło się to już w warunkach utworzenia Unii Europejskiej, po zawarciu w 1992 r. Traktatu z Maastricht. Do UE w 1995 r. przystąpiły Austria, Finlandia i Szwecja. Poza Unią – po kolejnej próbie przystąpienia – pozostała Norwegia, której społeczeństwo, jedno z najbogatszych w Europie, w referendum konsekwentnie odmawiało poparcia dla integracji z jednoczącą się Europą. Na kolejną rundę rozszerzenia trzeba było czekać aż całą dekadę, ale też i grono kandydatów było niezwykle, gdyż obejmowało siedem byłych krajów socjalistycznych, w tym Polskę⁴. Negocjacje akcesyjne musiały być w przypadku tych krajów dłuższe i trudniejsze, bo w końcu chodziło o integrację z krajami przez dziesiątki lat pozostającymi poza obszarem demokracji i gospodarki rynkowej, o znacznie niższym dochodzie oraz poziomie życia. Wreszcie po kilku latach oczekiwania w przedśionkach Unii, 1 maja 2004 r., kraje te oraz Cypr i Malta przystąpiły do Unii Europejskiej. Kilka lat później, 1 stycznia 2007 r., dwa następne – Bułgaria i Rumunia – stały się kolejnymi członkami UE. W 2015 r. do UE przystąpiła Chorwacja.

Rozszerzenie Unii Europejskiej o nowe kraje, o znacznie mniejszym PKB *per capita* niż dotychczasowa średnia Unii, musiało mieć różne konsekwencje. Z miejsca stały się one głównymi beneficjentami polityki spójności i kandydatami do środków Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Tu jednak sytuacja, jak pokazuje historia WPR, nie była tak prosta i aby nie zakłócać parytetów dochodów rolników oraz zawodów pozarolniczych, przyjęto nieco kontrowersyjną zasadę niższych dopłat, a także stopniowego ich podwyższania dla rolników w tych krajach.

Jednym z ważnych nurtów rozwoju integracji europejskiej było stanowienie prawa europejskiego. Pokażny wkład w tym zakresie wniosły Wspólnoty Europejskie⁵, ale prawdziwy jego rozwój nastąpił od momentu powołania Unii Europejskiej Traktatem z Maastricht. Traktat ten był modyfikowany kilkakrotnie, kolejno traktatami z Amsterdamu, Nicei i traktatem konstytucyjnym. Traktat konstytucyjny miał być prawnoinstytucjonalnym przełomem dla Unii, swoją konstytucją, a w praktyce – dużym krokiem w kierunku międzynarodowej instytucjonalizacji i podmiotowości UE oraz jej federalizacji⁶. Nie wszystkie kraje i społeczeństwa popierały ten kierunek rozwoju Unii Europejskiej – nie zgadzały się oddawać zbyt wiele narodowej suwerenności instytucjom unijnym i nie chciały, aby coraz mocniej afirmowana budowa autonomicznej tożsamości

³ Grecja miała kilkunastoletni trudny okres wojskowych rządów tzw. czarnych pułkowników, a Hiszpania i Portugalia – kilkudziesięcioletni okres dyktatury faszystowskiej.

⁴ Były to także Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Słowacja, Słowenia i Węgry.

⁵ Cały dorobek tego prawa, zwany *acquis communautaire*, musiał być przyjęty przez każdego nowo wstępującego członka Wspólnot.

⁶ Zob.: T. Biernat, *The Structure of the European System and the Legitimization Process of the European Constitution*, [w:] *European Constitution and National Constitutions*, red. Z. Maciąg, Kraków 2009, s. 51–63.

Unii przesłaniała narodową tożsamość członków. Paradoksem jednak było to, że pierwszymi, którzy zanegowali traktat konstytucyjny, byli jego faktyczni twórcy – Francuzi⁷. Negatywny głos społeczeństwa holenderskiego w referendum dotyczącym przyjęcia Traktatu dopełnił reszty. Ambitny twór zwolenników federalizacji Unii został odrzucony. Jak się jednak szybko okazało – nie w całości, bo po to, by funkcjonować w nowych realiach rozszerzonej Unii (27 państw), potrzebna była modyfikacja dotychczasowego prawa pierwotnego, a więc w praktyce nowy traktat. Aby jednak nie zaczynać wszystkiego od początku, podstawą prac stał się odrzucony traktat konstytucyjny, przy zmienionej nazwie i wypraniu go z rażących zwolenników Europy Ojczyzn symboli federalizmu i autonomicznej tożsamości UE. Nowy twór nazwano Traktatem Reformującym, choć częściej używano określenia pochodzącego od miejsca jego uchwalenia w 2009 r. w Lizbonie. Traktat lizboński wprowadził nowe zasady głosowania w Radzie Unii Europejskiej, umocnił pozycję Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych w procesie stanowienia prawa europejskiego, zmniejszając tym samym deficyt demokracji w samej Unii. Zmienił także międzynarodową pozycję Unii Europejskiej, nadając jej osobowość prawnomiędzynarodową⁸. Unia stała się sukcesorem prawnym Wspólnot Europejskich, a te wcześniej posiadały prawo do zawierania umów międzynarodowych i prawo legacji, z którego szeroko korzystały⁹. Nabyła też UE prawo do tego, by być stroną postępowań przed sądami międzynarodowymi, prawo przystępowania do umów wielostronnych i organizacji międzynarodowych. Wprowadzono stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Utworzono Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, czyli odrębny pion dyplomacji unijnej, którą miał kierować wspomniany Wysoki Przedstawiciel, kierujący jednocześnie Radą ds. Zagranicznych, gdy w ramach Rady UE zbierają się ministrowie spraw zagranicznych. Traktat lizboński wprowadził także nowe uregulowania w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony. Przede wszystkim zmienił jej nazwę i przywrócił wcześniej już stosowane nazewnictwo poprzez określenie jej „Wspólną” (Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE – WPBiO) wprowadził harmonizację wszystkich jej struktur, m.in. poprzez doprecyzowanie wzajemnych relacji między Radą UE a Komisją Europejską. Mimo że określenie „wspólna” nadal nie oznaczało uwspólnotowienia, to jednak podkreślała intencje szefów państw UE, aby być wspólnotą także w zakresie tych tak ważnych spraw. Tak więc WPBiO pozostaje domeną stosunków międzyrządowych, za-

⁷ Traktat został przygotowany przez Konwent pod przewodnictwem b. prezydenta Francji Valerego Giscard d’Estaigna. Francuskie Zgromadzenie Narodowe odrzuciło Traktat w procesie ratyfikacji.

⁸ Pozycję międzynarodową UE sprzed traktatu lizbońskiego omawia R. Zięba w: *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Scholar, Warszawa 2003, s. 239–264.

⁹ W praktyce, po Traktacie o UE i jego modyfikacjach przyjęto, obok nazw trzech wspólnot, także zbiorczą nazwę „Wspólnota Europejska” i jako taka wysyłała oraz przyjmowała przedstawicieli dyplomatycznych.

rządzaną w oparciu o prawo międzynarodowe, a więc o zasadę jednomyślności, choć w miarę postępu procesu uwspólnotowienia tej Polityki niektóre decyzje będą podejmowane na zasadzie głosowania większościowego. Również Komisja Europejska otrzymała nowe, choć nadal niewielkie kompetencje w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, co głównie wiąże się z zadaniami Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Kolejnym krokiem w kierunku uczynienia WPBiO rzeczywiście wspólną jest wprowadzenie do traktatu lizbońskiego klauzuli solidarnościowej i to w podwójnym znaczeniu. Dotyczy to zobowiązania państw członkowskich UE do wspólnego działania wobec zagrożeń terrorystycznych (i z powodu innych zagrożeń), jak i do solidarności energetycznej, w przypadku „wystąpienia poważnych trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty, zwłaszcza w obszarze energii”¹⁰. Warto podkreślić, że w dotychczasowej praktyce funkcjonowania WPBiO, czyli w okresie ostatnich piętnastu lat, Unia Europejska wysłała kilkadziesiąt misji, w tym 7 o charakterze wojskowym, a pozostałe o charakterze policyjnym, stabilizacyjnym i generalnie cywilnym. Pokazuje to nie tylko rosnące możliwości, lecz także utrwalającą się specjalizację Unii Europejskiej, którą staje się udział w różnych operacjach typu *building nation* – działaniach, które niekiedy są znacznie trudniejsze niż operacje o charakterze wojskowym. W tym zakresie Unia Europejska może podejmować – i podejmuje – coraz skuteczniejszą współpracę z ONZ, NATO, OBWE oraz innymi organizacjami międzynarodowymi. Można więc powiedzieć, że UE działa coraz skuteczniej jako mocarstwo cywilne.

Trzy wymiary kryzysu Unii Europejskiej. Wymiar pierwszy: mechanizm i kryzys strefy euro

Jednym z najważniejszych postanowień Traktatu o Unii Europejskiej było utworzenie Unii Gospodarczo-Walutowej (UGW). W artykule B (art. 2 w numeracji Traktatu Amsterdamskiego) Unia Europejska postawiła sobie za cel „ustanowienie unii gospodarczo-walutowej, w tym finalnie również jednolitej waluty”. W części Traktatu dotyczącej zmian w Traktacie ustanawiającym EWG (TWE) określono warunki uczestnictwa w UGW, a także kalendarz jej etapowej realizacji, które to postanowienia zostały następnie inkorporowane do TWE (art. 104 i 121) bądź znalazły się w protokołach dodatkowych. W rzeczywistości przygotowania do nowego europejskiego systemu walutowego rozpoczęto jeszcze przed formalnym zawarciem Traktatu o utworzeniu UE, w czerwcu 1989 r., na posiedzeniu Rady Europejskiej. Przyjęto wówczas trzyetapowy program dochodzenia do UGW, której ukoronowaniem miała być nowa europejska waluta – euro. Etap pierwszy rozpoczął się 1 lipca 1990 r. i polegał na wprowadzeniu całkowitej swobody wymiany walutowej i przepływów kapitałowych we Wspólnotach, dążeniu do niwelowania

¹⁰ Art. 122 Traktatu o Funkcjonowaniu UE, dawnego TWE.

różnic gospodarczych i rozwojowych między regionami, a także obserwacji oraz koordynacji polityki gospodarczej między krajami Wspólnoty. Etap drugi zaczął się 1 stycznia 1994 r. i obejmował utworzenie Europejskiego Instytutu Monetarnego, w którym zasiadać mieli szefowie banków centralnych państw członkowskich UE. Położono jednocześnie nacisk na wzmocnienie niezależności banków centralnych. Trzecim etapem stała się koordynacja wskaźników makroekonomicznych i dążenie do ich konwergencji. Ustalono pięć kryteriów konwergencji, których spełnienie warunkowało przyjęcie wspólnej waluty – euro. Pierwszym z nich było utrzymanie stabilności cenowej poprzez trzymanie w ryzach inflacji. Nie mogła ona przekroczyć średniej stopy inflacji trzech państw członkowskich o najniższej inflacji o więcej niż 1,5 punktu procentowego. Kryterium kolejne – stopy procentowe: nie może ona różnić się o więcej niż 2% od średniej wielkości stopy w trzech krajach, w których jest ona najniższa. Określono ponadto poziomy wielkości makroekonomicznych: deficyt budżetowy nie może przekraczać 3% PKB, poziom długu publicznego – 60% PKB, a kurs rodzimej waluty kandydata do unii walutowej przez ostatnie dwa lata przed przystąpieniem musi się mieścić w określonym paśmie wahań, biorąc pod uwagę kurs z 31 grudnia 1998 r.¹¹ Był to Mechanizm Kursów Walutowych (ERM), potem po fizycznym wprowadzeniu euro zamieniony na ERM II, bo punktem odniesienia były już notowania wspólnej waluty. Etap trzeci rozpoczął się 1 stycznia 1999 r. od uroczystej deklaracji jedenastu krajów UE¹² o przyjęciu euro jako wspólnej waluty europejskiej. Dwunastym krajem stała się Grecja, a opóźnienie – jak się później okazało niebezpieczne – wiązało się z wyjaśnianiem wątpliwości co do tego, czy kraj ten spełnia kryteria konwergencji finansowej. Ostatecznie – choć wątpliwości pozostały – Grecja dołączyła do strefy 1 stycznia 2001 r. Deklaracja o przyjęciu euro uruchomiła procedurę przejścia przez Centralny Bank Europejski (CBE) obowiązków Europejskiego Instytutu Monetarnego, a także stopniowo, już po emisji nowej waluty europejskiej, także zadań w tym zakresie banków centralnych państw strefy.

Euro stało się walutą europejską, po emisji banknotów i monet w 12 krajach UE, 1 stycznia 2002 r. W ramach emisji wydrukowano ponad 14 miliardów banknotów o wartości 633 mld euro oraz wybito 52 miliardy monet. Euro, jako pieniądź regionalny, po okresie wahań i spadku wartości wobec dolara, dość szybko odzyskało wigor, uzyskując wyższą wartość niż ustalony pierwotny parytet. W pierwszym dniu notowań kurs euro wynosił wobec dolara 1,1789, by spaść poniżej jednego dolara, aż do poziomu 0,8225 w październiku 2000 r. Odbicie w górę nastąpiło od momentu wprowadzenia euro na rynek w postaci gotówki, 1 stycznia 2002 r. Od tego czasu kurs euro wobec dolara oraz innych walut systematycznie, choć z wahaniami, szedł w górę. W końcu 2006 r. kurs ten przekroczył wobec

¹¹ Początkowo ustalono szerokie pasmo wahań +/- 15%. Takie wahania nie wystąpiły i w praktyce przestano przywiązywać do nich dużą wagę.

¹² Były to: Austria, Belgia, Finlandia, Francja Hiszpania, Irlandia, Luksemburg, Holandia, Niemcy, Portugalia i Włochy.

dolara poziom 1,30, a potem ulegał wahaniom, jednak nadal utrzymuje się on wyżej niż ustalony pierwotnie parytet względem dolara. Warto podkreślić, że kryzys związany z mechanizmami funkcjonowania strefy euro nie wpłynął zasadniczo na pozycję samej waluty euro, która szybko stała się drugim co do znaczenia pieniądzem w świecie o wymiarze ponadregionalnym.

Istotą Unii Gospodarczo-Walutowej jest prowadzenie jednolitej polityki pieniężnej i walutowej związanej ze wspólną walutą. Politykę tę prowadzi Europejski Bank Centralny przy udziale banków centralnych państw strefy euro. Mechanizm ten nazywany jest Eurosystemem. EBC i banki centralne wszystkich państw członkowskich UE tworzą Europejski System Banków Centralnych (ESBC). Banki centralne państw niebędących w strefie euro uczestniczą w pracach gremiów ESBC, w tym w Radzie Głównej, w wypracowywaniu i realizacji instrumentów polityki pieniężnej, są jednak wykluczone z udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących wspólnej dla strefy euro polityki pieniężnej. Dotyczy to szczególnie decyzji o podaży euro, mechanizmu stopy procentowej, polityki cenowej w strefie.

Utworzenie Unii Gospodarczo-Walutowej było aktem o ogromnym znaczeniu politycznym i gospodarczym. Państwa członkowskie wyzbywały się własnych walut, które od dziesiątków lat były częścią ich tożsamości i państwowości, a w przypadku Niemiec także symbolem potęgi oraz gospodarczej prosperity. Było też wyrazem wejścia procesu integracji europejskiej na nowy, niedostępny jakiegokolwiek innemu ugrupowaniu integracyjnemu poziom. Nie było to jednak posunięcie łatwe i od początku niosło ryzyko różnych perturbacji oraz problemów. Państwa Unii Europejskiej zdawały sobie z tego sprawę i aby uniknąć negatywnych konsekwencji powiązania tak wrażliwymi mechanizmami jak wspólna waluta i wspólna polityka finansowa, starały się zbliżać oraz wzajemnie dostosowywać główne wskaźniki makroekonomiczne, tworząc ponadto różne zabezpieczenia w celu minimalizowania ryzyka kryzysu. Najważniejszym tego wyrazem był Pakt Stabilności i Wzrostu, przyjęty polityczną decyzją Rady Europejskiej na szczycie w Dublinie w grudniu 1996 r., zatwierdzoną formalnie na kolejnym szczycie przywódców europejskich w czerwcu 1997 r. Szczegółowe wytyczne dla realizacji Paktu zawarte zostały w dwóch rozporządzeniach Rady UE z 7 lipca 1997 r. – Nr 1466/97 i Nr 1467/97. Do obu przylgnęły nazwy wyrażające intencje Rady wynikające z Paktu: pierwsze nazywane było prewencyjnym, drugie – represyjnym. Rozporządzenie prewencyjne nakładało na państwa Unii Europejskiej obowiązek przedkładania Radzie UE oraz Komisji Europejskiej wieloletnich programów stabilizacyjnych. Programy te miały zawierać ogólne założenia polityki gospodarczej, w tym cele polityki makroekonomicznej i założenia budżetowe. Celem miało być stabilizowanie budżetów, ograniczanie ich deficytów, aż do pojawienia się nadwyżki budżetowej. Programy powinny również zawierać opis działań i środków, jakie państwo zamierza zastosować do realizacji tych celów. Rozporządzenie drugie określiło zasady postępowania wobec państw, które utrzymują nadmierny deficyt budżetowy. Upoważniło ono Komisję Europejską do stosowania w takich

przypadkach surowych kar wobec tych państw. W 2005 r. Pakt Stabilności, niezbyt konsekwentnie stosowany, został złagodzony w części dotyczącej poziomu deficytu finansów publicznych¹³.

Po kilkunastu latach funkcjonowania strefy euro i wspólnej waluty obszar tej strefy znalazł się w głębokim kryzysie. Pogorszenie sytuacji było wyczuwalne już w okresie przyjmowania traktatu lizbońskiego (13 grudnia 2007 r.), dlatego w Części Trzeciej Traktatu o Funkcjonowaniu UE – w Rozdziale 4 Tytułu VIII – zapowiedziano wzmocnienie koordynacji i nadzoru dyscypliny budżetowej państw strefy euro, upatrując przyczyn pogarszającej się sytuacji przede wszystkim w deficytach budżetowych państw Eurolandu. Przyjęto ponadto Protokół 12, ustalający szczegóły procedury w przypadku nadmiernego deficytu (i zadłużenia publicznego) oraz nakładający na państwa członkowskie obowiązek wywiązywania się z tych procedur.

W momencie wejścia w życie traktatu lizbońskiego (1 grudnia 2009 r.) kryzys był już udziałem niemal wszystkich państw UE. Nastąpiło, także jako skutek kryzysu światowego, dramatyczne załamanie koniunktury gospodarczej, doszło do znacznych spadków PKB i innych wskaźników makroekonomicznych. W ślad za tym następowało osłabienie solidarności gospodarczej i dążenie do maksymalizacji interesów gospodarczych w obrębie instytucji unijnych, brak woli oraz pomysłu na ratowanie finansów strefy euro, gdzie sytuacja była najtrudniejsza. Kilka krajów, w tym przede wszystkim Grecja, znalazło się na progu niewypłacalności finansowej z powodu rosnącego zadłużenia finansów publicznych. Aby zapobiec bankructwu Grecji, ale także dofinansować najbardziej zadłużone kraje strefy, a w konsekwencji zapobiec jej rozpadowi, będący w lepszej kondycji członkowie strefy, w tym głównie Niemcy, zmuszone były do znacznego i wielokrotnego dofinansowania tych krajów, często tylko po to, by umożliwić im bieżącą obsługę długu.

Kryzys w strefie euro trwał kilka lat i był równie długotrwały, co głęboki. Różne są opinie na temat przyczyn kryzysu. Widzi się je zarówno w niedoskonałościach mechanizmów UGW, wadliwej polityce makroekonomicznej członków strefy, nierównościach rozwoju gospodarczego, jak i w różnicach w kulturze ekonomicznej różnych części Europy. Obwinia się państwa strefy o utrzymywanie chronicznych deficytów budżetowych – a nawet o fałszowanie danych i statystyk w tym względzie, kumulujących się przez lata w postaci często gigantycznego zadłużenia wewnętrznego. Patrząc głębiej, od strony socjologicznej i kulturowej, można powiedzieć, że problem tkwi także w przyzwyczajeniach społeczeństw krajów Europy Zachodniej, i Zachodu jako kręgu cywilizacyjno-kulturowego, do życia w luksusie, często ponad stan, w oparciu o kredyty i przy ciągłym zadłużeniu.

¹³ Chodziło o nieuwzględnianie w deficycie niektórych obciążeń finansów publicznych. Dotyczyło to m.in. Polski i możliwości odliczenia od deficytu finansów publicznych kosztów reformy systemu emerytalnego. Zob.: E. Latoszek, *op. cit.*, s. 441–442.

Ekonomiści widzą problem nieco inaczej. Niektórzy z nich, rozpatrując koncepcje Optymalnego Obszaru Walutowego (OOW), autorstwa R.A. Mundella, P.B. Kenena i R.I. McKinnona, a także teorie endogeniczności kryteriów optymalnego obszaru walutowego J.A. Frankela i A.K. Rose'a czy koncepcję analizy kosztów i korzyści integracji monetarnej H.G. Grubela, P.R. Krugmana i P. De Grauwe, stoją zdecydowanie na stanowisku, że „rezygnacja z polityki pieniężnej jako narzędzia przywracania równowagi gospodarczej, może być korzystne tylko i wyłącznie w warunkach spełnienia określonych kryteriów makroekonomicznych”¹⁴. Nie podzielają oni opinii, że strefa euro jest w pełni OOW, a to ze względu na usztywnienie kursów wewnętrznych (później całkowite ich wyeliminowanie) przy jednoczesnym zachowaniu płynności kursów zewnętrznych¹⁵. Dodać do tego trzeba dysproporcje rozwojowe poszczególnych krajów, niską stabilność makroekonomiczną niektórych z nich, nadmierne zadłużanie, a także niską odporność na szoki asymetryczne i dekonstrukcję¹⁶.

Jedną z najczęściej wymienianych przyczyn kryzysu w Eurolandzie jest brak nie tylko uwspólnotowienia, ale nawet wspólnej polityki fiskalnej, jednego z najważniejszych narzędzi polityki makroekonomicznej, która pozostaje, prawie w całości, domeną państw członkowskich Unii Europejskiej. Była to świadoma decyzja twórców strefy, nawet na etapie jej tworzenia wspólna polityka fiskalna była absolutnie nie do przyjęcia przez przywódców państw, a i dziś – mimo kryzysu i świadomości co do jego przyczyn – nadal budzi emocje. Być może najgorsze jest jednak to, że w niektórych krajach strefy euro, zwłaszcza w krajach południa Europy, katastrofalnie niska jest skuteczność ściągania podatków i dopiero ostrość kryzysu finansowego uwypukliła ten problem, pozwalając podjąć bardziej stanowcze kroki w tym względzie. Dysproporcje gospodarcze w ramach strefy wywoływane są także różnicami w kosztach i wydajności pracy, a także w konkurencyjności gospodarek oraz jej produktów, co przekłada się na brak równowagi handlowej i deficyt bilansu płatniczego, a także jego składników (bilans obrotów bieżących). Trzeba też powiedzieć, że wynikające z istoty strefy euro dążenie EBC do ujednolicenia poziomu inflacji w całej strefie euro niekoniecznie musi być dobre i odpowiadać wszystkim krajom strefy, gdyż może on być nieadekwatny do różnych potrzeb rozwojowych poszczególnych krajów. Nadal niektóre gospodarki krajów strefy euro są bardziej otwarte na świat, inne mniej. Wciąż występują ogromne różnice w zakresie swobody gospodarczej i stopnia ingerencji państwa oraz – co jest tego konsekwencją – stopnia zbiurokratyzowania gospodarek. Ograniczana jest mobilność zawodowa i „występuje” ekskluzywność niektórych zawodów. Nie ma automatyzmu w przepływie środków produkcji między krajami strefy; wiele

¹⁴ Omówienie koncepcji i cytaty przytaczam za: Ł. Wróblewski, *Kryzys Unii Gospodarczej i Walutowej – przyczyny i dotychczasowe rozwiązania*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2012, nr 74.

¹⁵ Chodzi o poglądy J. Borowca i P. De Grauwe. Omawia je Ł. Wróblewski, *op. cit.*

¹⁶ *Ibidem*.

do życzenia pozostawia sprawa tworzeniu korzystnych warunków dla inwestycji zagranicznych, choć z drugiej strony niektóre kraje Unii przyciągają inwestycje z co najmniej podejrzanymi źródłami.

Kryzys w strefie euro przez kilka lat przesłaniał wszelkie inne sprawy związane z integracją europejską i rzutował na sytuację w całej Unii Europejskiej, przede wszystkim zaś na perspektywy nowej agendy budżetowej na lata 2014–2020. Powodował (i nadal powoduje) różnicowanie się postaw przywódców i polityków państw unijnych, renacjonalizację myślenia oraz uciekanie się do ochrony interesów narodowych. Widać to było szczególnie na wielu kolejnych szczytach UE, gdzie unijni przywódcy, w praktyce zajmując się tylko kryzysem w strefie euro, pozostawiali przez dłuższy czas bezsilni, nie będąc w stanie znaleźć adekwatnych rozwiązań do skali kryzysu. Możliwości mieściły się – jak pisze Timothy Garton Ash – „w przedziale między rozpadem całej strefy euro a nieustannym zamętem, poprzez – i do, co jest bardziej optymistyczne – systematycznej konsolidacji w ramach prawdziwie fiskalnej i politycznej unii”¹⁷. Na szczęście Unia Europejska i strefa euro wydaje się iść tą drugą drogą.

Drugi wymiar kryzysu: Brexit

Brexit, czyli wyjście (a na razie wychodzenie) Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, to porażka Unii, a być może także Zjednoczonego Królestwa¹⁸. Dla UE – niezależnie od materialnych konsekwencji, których do końca nie znamy – to porażka prestiżowa, instytucjonalna i sięgająca samej istoty integracji. Oto z UE wychodzi kraj ważny, i mimo że oddzielony od kontynentu kanałem morskim, to jednak ściśle z Europą związany, ogromnie znamienity dla europejskiej (i światowej) kultury, gospodarki i historii. I taki kraj, który dał Europie oraz światu językowe „koine”, woli pozostać poza ramami zjednoczonej Europy. Jeśli po wyjściu z Unii będzie dobrze (a może lepiej) prosperował, to będzie to dodatkowy, zaraźliwy i rozłożony w czasie problem. Można więc zapytać, co jest powodem Brexitu. Odrębności wyspiarzy w odniesieniu do kontynentu istniały od zawsze, ale nie przeszkodziły one Brytyjczykom, prawie pół wieku temu, wejść do struktur europejskich. Jednak symptomy dystansowania się od coraz głębszej instytucjonalnej integracji istniały już znacznie wcześniej. Symbolem tego było pozostanie Wielkiej Brytanii poza strefą euro. O ile jednak dla obserwatorów dość oczywiste było, że wyspiarze nie wezmą udziału w eksperymencie walutowym, jakim ich zdaniem był projekt UGW, mając własną, niegdyś (przed dolarem) światową walutę, o tyle wydaje się, że Brytyjczycy chyba jako pierwsi zauważyli objawy choroby Unii Europejskiej. Wszak to oni najmocniej krytykowali rozrost unijnej administracji, nadmiar biu-

¹⁷ T.G. Ash, *The crisis of Europe*, „Foreign Affairs”, September/October 2012, s. 2–15.

¹⁸ Wystarczy przypomnieć żmudne i wieloletnie starania Wielkiej Brytanii o wejście do Wspólnot Europejskich, sprzeciw i weto gen. De Gaulle’a.

rokratycznych przepisów i procedur, ogromne wydatki na nowe instytucje, siedziby i administrację, a także niebotyczne koszty polityk: spójności oraz rolnej. Rezultatem odmienności Brytyjczyków, ale także dystansowania się od niektórych uregulowań prawa europejskiego, były opcje „opt out”: wspomniana wyżej walutowa, układu z Schengen, niektórych postanowień Karty Praw Podstawowych UE oraz wielu innych zagadnień związanych ze wspólnymi politykami UE, takimi jak wspólna polityka rolna, spraw wewnętrznych i sprawiedliwości, spójności, budżetowa etc.¹⁹ W sumie kilkaset przepisów prawa unijnego, których Wielka Brytania nie włączyła do swego systemu prawnego. Brytyjską, niekiedy źle skrywaną niechęć do UE, potęgowały takie sprawy jak kryzys w strefie euro, tendencje niektórych krajów do federalizmu Unii, a nawet zbyt szybkie rozszerzanie UE o nowe kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Mimo pozostawiania poza strefą Schengen, Brytyjczycy musieli przystać na warunki swobodnego przemieszczania się osób w ramach UE, choć zbyt zadowoleni z rozwoju ruchu osobowego w ramach Unii nie byli. Nie chodzi przy tym o kryzys migracyjny spowodowany napływem do UE przybyszów z Afryki i Bliskiego Wschodu, który także dotyczył Wielkiej Brytanii, ale raczej wtórnie i znacznie słabiej. Problemem stała się migracja z nowych krajów członkowskich Unii, a zwłaszcza z krajów Europy Środkowo-Wschodniej, głównie z Polski, do Wielkiej Brytanii. W okresie od rozszerzenia UE w 2004 r. (i drugiej tury w 2007 r.) na wyspy brytyjskie przyjechało prawie 2,5 mln osób, w tym ok. milion Polaków²⁰. Znakomita większość z nich to ludzie młodzi, szukający pracy i znajdujący ją najczęściej w tych zawodach, w których albo od lat panował w Wielkiej Brytanii deficyt, albo Brytyjczycy nie chcieli ich wykonywać. Był to więc rynek prac budowlanych, hydraulicznych, pielęgniarstwa i opieki nad starszymi osobami, sprzątania mieszkań czy ulic oraz innych prostych prac technicznych. Stopniowo zakres prac i zawodów rozszerzał się, a obca siła robocza, pochodząca z innych krajów UE (6,8% siły roboczej) zaczęła wytwarzać ok. 0,6% brytyjskiego PKB²¹. Duży napływ cudzoziemców, rosnące obciążenia socjalne, spadek płac powodowany rosnącą konkurencją na rynku pracy, a także coraz częstsze zewnętrzne objawy obecności przybyszów – język, instytucjonalizacja działalności gospodarczej, przejawy kultury, religii – to wszystko powodowało wzrost nastrojów antymigracyjnych w społeczeństwie brytyjskim. Sprawy te w przekazach tabloidowych zdominowały kampanię przed referendum nt. Brexitu. Coraz częściej pracownicy pochodzący z innych krajów UE zaczęli być obwiniani o odbieranie pracy rodowitym Brytyjczykom, obniżanie standardów pracy i płac, rosnącą przestępczość oraz inne plagi. Miało to niewątpliwie wpływ na wyniki referendum i przyczyniło się do zwycięstwa zwolenników Brexitu.

¹⁹ Zob.: euanalytics.ideasoneurope.eu/2013/08/14/the-size-of-the-british-opt-outs [dostęp: 4.11.2017].

²⁰ www.bbc.com/news/uk-politics-uk-leaves-the-eu-36745584 [dostęp: 4.11.2017].

²¹ <https://www.theguardian.com/politics/2016/May/20/reality-check-are-eu-migrants-really-taking-british-jobs> [dostęp: 5.11.2017].

W toczących się trudnych negocjacjach, które mają określić warunki wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, zarysowały się dwie potencjalne opcje. Pierwsza, to tzw. twarde wyjście (*hard Brexit*), drugie zaś to wyjście *soft*, łagodne. W ramach pierwszej opcji Wielka Brytania porzuca pełen dostęp do jednolitego rynku europejskiego, co oznaczałoby wyjście ze strefy wolnego handlu i wolności UE. Rozwiązanie dawałoby Brytyjczykom pełną kontrolę nad granicami, w oparciu o nowe porozumienia handlowe i uregulowania w zakresie podejmowania pracy na wyspach. Wielka Brytania traktowana byłaby przez UE jak każdy członek Światowej Organizacji Handlu (WTO), co w praktyce, w stosunkach z krajami Unii, oznaczałoby wzrost opłat handlowych – ceł, opłat parataryfowych i pozataryfowych, itp. – o ok. 10%. Dla niektórych polityków, popierających Brexit, jest to do przyjęcia, bo taka sytuacja dałaby krajowi szansę otwarcia na handel ze wszystkimi, nie tylko z krajami Unii Europejskiej²². Opcja miękka zakłada pozostanie przez Wielką Brytanię tak blisko UE, jak to tylko możliwe, co oznaczałoby zachowanie większości uregulowań łączących wyspiarzy z UE. Wielka Brytania nie byłaby członkiem Unii Europejskiej, ale miałaby nadal niezakłócony dostęp do europejskiego jednolitego rynku. W zamian za pewne (wynegocjowane) wpłaty do budżetu UE, musiałaby zaakceptować „cztery wolności gospodarcze” UE, w tym swobodny dostęp siły roboczej z Unii do własnego rynku pracy²³. Wydaje się to niezwykle trudne dla Brytyjczyków, bo kłóci się z głównymi hasłami kampanii referendalnej, gdzie zwolennicy Brexitu podkreślali, że wyjście z Unii uszczelni rynek pracy i uwolni Wielką Brytanię od wpłat do budżetu unijnego. Jest jednak i druga strona medalu. Brak swobody przepływu osób może mieć fatalny wpływ na sytuację ponad pół miliona Brytyjczyków żyjących w krajach UE (tylko w Hiszpanii – 300 tys.).

Jak wynika z dotychczasowych rozmów negocjacyjnych, rozpoczętych 19 czerwca 2017 r., żadne z tych rozwiązań nie będzie dla Wielkiej Brytanii bezbolesne, a proces wychodzenia, bez względu na opcję, żmudny i pracochłonny, do tego kosztowny. Konieczna będzie zmiana ok. 20 tysięcy przepisów prawnych. Niezwykle istotne są trzy grupy spraw: zagwarantowanie praw przebywających na wyspach osób z innych krajów UE oraz Brytyjczyków na obszarze Unii; rozwiązanie kwestii przepływu osób na granicy między Irlandią a Irlandią Północną (będącą częścią terytorium Wielkiej Brytanii); oraz koszty wyjścia. Te ostatnie wiążą się przede wszystkim z ewentualnym pozostaniem Brytyjczyków w strefie wolnego handlu i bezcłowej, jaką jest Unia, a to oznaczałoby konieczność utrzymania wpłat Wielkiej Brytanii do budżetu Unii. Całe koszty Brexitu, w wariantcie *soft*, negocjatorzy unijni oceniają na 44 mld funtów, a Brytyjczycy są skłonni

²² Taką opinię wyraża m.in. minister handlu międzynarodowego w rządzie brytyjskim Liam Fox: www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-hard-soft-what-is--the-difference-uk-eu-single-market-freedom-movement-therese-may-a7342591.html [dostęp: 8.11.2017].

²³ Podobnie jak kraje Europejskiego Obszaru Gospodarczego – Szwajcaria, Norwegia, Islandia.

– aktualnie – zapłacić jedynie 20 mld funtów²⁴. Negocjacje trwają, mają się zakończyć, zgodnie z art. 50 TUE, w ciągu dwóch lat od ich rozpoczęcia. To mało czasu, a im więcej poruszanych kwestii, tym negocjacje stają się trudniejsze – dla Wielkiej Brytanii i dla Unii Europejskiej. Na wyspach jakby opadał entuzjazm wśród zwolenników wyjścia, z kolei UE negocjacji nie ułatwia, jakby chciała przestrzec innych przed podobnym krokiem.

Trzeci wymiar kryzysu: migracja

Mimo iż obecna fala migracji dotykająca Europę, a szczególnie bogate kraje Unii Europejskiej, nie jest zjawiskiem nowym, to jednak jej skala, a także przyczyny i źródła jej pochodzenia powodują, że jest ewenementem. Kraje takie jak Wielka Brytania, Niemcy, Francja czy Szwajcaria, mają stare tradycje przyjmowania imigrantów. Inne kraje, w tym przede wszystkim kraje Europy Środkowo-Wschodniej, w zasadzie w tym procesie nie uczestniczyły. Niespotykana jest natomiast – jeśli pominąć szczególnie okres II wojny światowej – ogromna skala tego zjawiska. Specyfiką Europy, a raczej Europy Zachodniej, jest imigracja przybyszów z krajów islamskich. Już w latach 50. i 60. XX wieku, w związku niedoborem rąk do pracy, kraje takie jak Francja, Niemcy, obszar Beneluksu, otworzyły się na przyjęcie taniej siły roboczej z Turcji i krajów Maghrebu. Związki Francji z Algierią i krajami frankofońskimi, podobnie jak Wielkiej Brytanii z obszarem Brytyjskiej Wspólnoty Narodów, uzupełniał obraz zwiększającej się imigracji, głównie islamskiej, do Europy.

Od kilkudziesięciu już miesięcy Unia Europejska zmagą się z ogromną falą imigracji: uchodźców i imigrantów ekonomicznych. Jest to problem polityczny, ekonomiczny, społeczno-religijny, a także instytucjonalny dla Brukseli i krajów pierwszego frontu (głównie Południa Europy), a także krajów docelowych (Niemcy, Wielka Brytania). Także moralno-humanitarny. Jednocześnie, w kontekście nasilających się zamachów terrorystycznych, wywoływanych głównie przez ekstremistów islamskich, rekrutujących się również z grup uchodźczych i imigranckich, fenomen ten przybiera także niedającą się pominąć otoczkę strachu i terrorystycznego zagrożenia, a niekiedy nawet psychozy. Uchodźcy pochodzą głównie z Syrii, ogarniętej od kilku lat wojną domową, a imigranci ekonomiczni z różnych obszarów Afryki oraz z różnych krajów Bliskiego Wschodu (Afganistan, Irak, Pakistan i inne). Według szacunków w 2015 r. liczba imigrantów osiągnęła ok. 1 miliona, w tym ok. 800 tys. osób dotarło do Niemiec²⁵. Ogromna większość imigrantów to muzułmanie, powiększający i tak znaczną już ich liczbę żyjących w Europie.

²⁴ www.euroactiv.pl/section/polityka/wewnetrzna/news/bez-przyspieszenia-ws-brexitu-na-szczycie-ue [dostęp: 27.11.2017].

²⁵ www.tvn24.pl/raporty/migracyjny-kryzys-w-europie,975 [dostęp: 10.02.2016].

Według szacunkowych danych w Europie żyje ok. 44 mln muzułmanów, czyli ok. 6% europejskiej populacji. Blisko połowa z nich mieszka w Rosji, co stanowi ok. 14% ludności tego kraju. W Unii Europejskiej żyje ok. 20 mln muzułmanów, w tym najwięcej we Francji (7,5% populacji), a następnie w Niemczech (5,8%), Wielkiej Brytanii (4,8%) oraz w krajach Beneluksu (5,9–6%)²⁶.

Imigranci islamscy są nie tylko najliczniejszą grupą przybyszów w Europie, ale też z wielu względów grupą najtrudniejszą w asymilacji, integracji i koegzystencji. Państwa europejskie stosują różne modele polityki imigracyjnej. Obecnie dominują trzy podstawowe: model zróżnicowanego wykluczenia; model asymilacyjny i model wielokulturowy. Model zróżnicowanego wykluczenia opiera się na prawie krwi (*ius sanguinis*), czyli nabyciu praw do obywatelstwa w wyniku urodzenia z rodziców posiadających obywatelstwo danego kraju. Uzupełniany jest poprzez zasadę miejsca – kraju urodzenia (*ius soli*) oraz nadanie obywatelstwa przez naturalizację, w wyniku decyzji właściwych władz²⁷. Model asymilacyjny polega na stwarzaniu wszelkich prawnych, formalnych i administracyjnych ułatwień, zarówno w kwestiach przystosowania do nowego środowiska, jak i nabycia obywatelstwa. Model wielokulturowości zakłada tworzenie warunków do współżycia różnych społeczności kulturowo-etnicznych w ramach jednego społeczeństwa, przy zagwarantowaniu społecznościom imigranckim pełnej możliwości identyfikacji z własną grupą (np. Wielka Brytania, Niemcy). Niezależnie jednak od modelu polityki integracyjnej powinna ona w każdym przypadku spełniać dwa kryteria: po pierwsze, powinna przeciwdziałać izolacji, wyobcowaniu i zamykaniu się imigrantów we własnych enklawach kulturowych, a sprzyjać ich integracji w ramach kraju przyjmującego, i po drugie, powinna przeciwdziałać postawom ksenofobicznym oraz nacjonalistycznym.

Migracje ludności są zjawiskiem odwiecznym i znanym ludzkości niemal od zarania dziejów. Jednak masowe przyływy imigracyjne, zwłaszcza o tak wielkiej skali jak obecne, stwarzają ogromne problemy ekonomiczne, społeczne i organizacyjne. Są skutkiem konfliktów zbrojnych, kryzysów społeczno-ekonomicznych i klęsk żywiołowych, ale są też źródłem zagrożeń. Wśród najważniejszych współczesnych zagrożeń wymienia się terroryzm, przestępczość zorganizowaną, ekstremizm polityczny, rozchwywanie społeczne²⁸. Prowokują one postawy ksenofobiczne, nacjonalistyczne i radykalne, a nawet rasistowskie i ekstremistyczne w miejscach osiedlenia. Szczególne zagrożenie stwarza migracja nielegalna, gdyż jest głównym źródłem przenikania na terytorium państw osób niepożądanych, elementów terrorystycznych i przestępczych. Masowa imigracja, taka, jakiej doświadcza współcze-

²⁶ Europe's Growing Muslim Population, „Demographic Study”, 29.11.2017.

²⁷ W niektórych krajach (np. Zjednoczone Emiraty Arabskie) jest to model pełnego wykluczenia, czyli tylko dzieci obywateli danego kraju stają się jego obywatelami, przypadki naturalizacji są jednostkowe.

²⁸ R. Racyński, *Wpływ migracji międzynarodowych na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2015, nr 2, s. 29–30.

śnie Europa, a zwłaszcza niektóre kraje Unii Europejskiej, może stwarzać ogromne problemy także Unii jako wspólnocie politycznej i gospodarczej, zagrażając funkcjonowaniu podstawowych instytucji UE, szczególnie swobodzie przepływu osób w oparciu o układ z Schengen²⁹. W skrajnych przypadkach zmusza kraje przyjmujące do łagodzenia lub ograniczania niektórych elementów własnej tożsamości kulturowej³⁰, stosowania przesadnych praktyk poprawności politycznej, ograniczania informacji o przestępstwach popełnianych przez imigrantów.

Przedłużający się kryzys obnaża mankamenty polityki migracyjnej Unii Europejskiej. Od dłuższego czasu niektóre kraje Unii odczuwają brak rąk do pracy, zwłaszcza w wymienionych wyżej zawodach. Zadaniem Komisji Europejskiej powinno więc być określanie i koordynowanie zapotrzebowania rynków pracy UE i opracowywanie odpowiednich regulacji. Wspólna polityka migracyjna powinna też obejmować mechanizmy skuteczniejszej kontroli granic zewnętrznych Unii i przeciwdziałania nielegalnej migracji. Całkowicie bezsilne okazały się mechanizmy unijne wobec zmasowanych fal emigracji w okresie 2015–2016, a dodatkowo chaos spotęgowany został przez krótkowzroczną politykę bezrefleksyjnej otwartości Niemiec, co z powodu masowego napływu cudzoziemców uniemożliwiło skuteczną kontrolę migracji. Jednocześnie ze strony Komisji Europejskiej pojawiły się próby zmierzające do kwotowego podziału imigrantów między kraje członkowskie UE. Od polityki tej zaczęły dystansować się kraje Europy Środkowo-Wschodniej, co niewątpliwie miało wpływ na zmiany w polityce migracyjnej. Przede wszystkim 16 marca 2016 r. UE za cenę 3 mld euro zawarła umowę z Turcją, na mocy której osoby przedostające się przez granicę turecką (a także greckie wyspy) do UE miały zostać z powrotem odstawione do Turcji³¹. Jednocześnie przyjęto zasady nowej polityki emigracyjnej, która ma być wdrażana od 2019 r. Jej główne elementy to współpraca z ONZ i partnerami z Afryki Północnej, wzmocnienie granic zewnętrznych UE, usprawnienie legalnych form migracji do Europy. Wprowadzony ma być nowy program legalnych przesiedleń do Unii (do 50 tys. osób rocznie) oraz szersza współpraca w zakresie migracji z państwami przetrzutu (Libia, Turcja i inne kraje Afryki i Bliskiego Wschodu). Nacisk ma być położony na organizowanie i stwarzanie warunków powrotu emigrantów do krajów pochodzenia³².

²⁹ Stąd głosy o potrzebie nowej polityki migracyjnej w UE. Zob.: S. Sommer, *Opening Fortress Europe. Constructing a new approach to EU migration Policy*, „Brussels Journal of International Studies” 2013, Vol. 10, s. 43–76; E. Finch, *Europe needs a radical new approach to migration. How about making it easier?*, www.theguardian.com/Commentisfree/2015/aug/26/europe-radical-approach-migration-easier-refugees [dostęp: 31.03.2016].

³⁰ Dotyczy to choćby nierzadkich przypadków zmiany oprawy świąt, formuł życzeniowych i dekoracji, na przykład z okazji Świąt Bożego Narodzenia.

³¹ Umowa realizowana jest z różnymi problemami, stwarza także wątpliwości natury moralnej, gdyż Turcja odsyła do Syrii nawet tych uchodźców, którzy uciekli z tego kraju z miejsc najbardziej dotkniętych wojną.

³² https://ec.europa.eu/poland/news/170927_migration_package_pl [dostęp: 23.11.2017].

Jaka będzie przyszłość Unii Europejskiej?

Unia Europejska nadal jest w trudnym okresie, choć niektóre aspekty kryzysu zostały w 2017 roku nieco złagodzone. Osłabił napływ imigrantów, a granice zewnętrzne Unii są lepiej kontrolowane. Stopniowo rozwiązywane są problemy strefy euro, doskonalone mechanizmy, a cały obszar zanotował w 2017 r. wzrost gospodarczy na poziomie ok. 2,6%. Nadal problemy negocjacyjne stwarza Brexit, narastają też rozbieżności między Komisją Europejską a krajami, których wizja rozwoju i praworządności, zdaniem władz UE, odbiega od wartości przyjętych w Traktacie założycielskim Unii. Wyrazem tego są zahamowania w rozwoju dialogu śródziemnomorskiego, brak postępów w Partnerstwie Wschodnim, wyraźnie słabnące dążenia do członkostwa w Unii Turcji i niektórych innych kandydatów.

Problemy te dały mocny bodziec do dyskusji nad przyszłością Unii. Za światło w tunelu, czyli za wyraz optymizmu, uznać można ewolucję poglądów na przyszłość Unii, gdyż coraz rzadziej pojawia się dylemat, tak mocno zarysowany w wystąpieniu byłego polskiego ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego, w listopadzie 2011 r. w Berlinie, wyrażony słowami „głębsza integracja albo rozpad”³³. Niewątpliwie ważny, jeśli nie decydujący w toczącej się debacie na temat przyszłości Unii Europejskiej jest głos przywódców najważniejszych państw członkowskich Unii. Chodzi przede wszystkim o głosy Niemiec, Francji, Włoch i Hiszpanii. Dwa inne kraje, jeszcze niedawno zaliczane do ważnych graczy w UE, Wielka Brytania i Polska, same na własne życzenie wypadły z tego grona. Brytyjczycy z racji Brexitu, Polska zaś na skutek realizowania przez rząd PiS-u polityki dystansowania się do Unii i prowadzonej przeciwko Polsce procedury naruszania praworządności.

Generalnie zauważyć trzeba, że nie ma obecnie krajów, które jednoznacznie i całkowicie opowiadałyby się za Unią Europejską jako federacją państw. Poważnym ostrzeżeniem dla zwolenników federacji było fiasko projektu konstytucji europejskiej w 2004 r., a próba złagodzenia elementów ponadnarodowych, jaką stanowił traktat lizboński, również napotkała na duże trudności. Jednak koncepcje federalistyczne nie zostały całkowicie porzucone i pobrzmiwają w opiniach ważnych polityków, zwłaszcza w odniesieniu do rozwoju mechanizmów strefy euro, przy jednoczesnym podkreśleniu, że brak jest głosów podważających sens istnienia UGW, choć z drugiej strony nie brak głosów krytykujących mechanizmy unii walutowej. Przywódcy czterech największych państw UE: Niemiec, Francji, Włoch i Hiszpanii opowiadają się za dalszą integracją europejską, ale taką, która zapewni rozwój krajom członkowskim. Jednocześnie te państwa, które będą chętne i zdolne, powinny „iść do przodu”, ku szybszej i rozszerzonej współpracy³⁴. Innymi sło-

³³ Propozycje R. Sikorskiego omawia artykuł: J. Czaja, *Egzegeza Sikorskiego. Jakiej Unii Europejskiej potrzebujemy?*, „*Realia i Co Dalej...*” 2011, nr 6, s. 39–54.

³⁴ <https://www.politico.eu/big-4back-multi-speed-europe-italy-france-germany-spain> [dostęp: 25.09.2017].

wy silne kraje UE, z kanclerz Angelą Merkel, opowiadają się za „Europą różnych prędkości”, w przeciwnym razie Unii – ich zdaniem – grozi zastój. Niemiecka kanclerz widzi UE jako ugrupowanie zapewniające elementarny dobrobyt i bezpieczeństwo socjalne oraz kreujące miejsca pracy, z jednoczesną korektą niektórych mechanizmów strefy euro³⁵. W swej wizji integracji nie idzie ona jednak tak daleko jak nowy prezydent Francji Emmanuel Macron. W wykładzie, jaki wygłosił on na Sorbonie 26 września 2017 r., mówiąc o przyszłości UE, wyraził pogląd, że powinna to być silna Unia, oparta na poszanowaniu wartości, ochronie praw człowieka i zapewniająca poczucie sprawiedliwości prawnej i socjalnej³⁶. Zgłosił jednocześnie szereg szczegółowych propozycji, z których najważniejsze dotyczą ściślejszej koordynacji finansowej i fiskalnej oraz stworzenia wspólnego budżetu dla strefy euro. Opowiedział się również za wzmocnieniem polityki obronnej i rozbudową struktur wojskowych UE oraz opracowaniem nowej polityki migracyjnej i azylowej.

Odminną wizję Unii Europejskiej prezentują kraje Grupy Wyszehradzkiej, choć i one nie zawsze są monolitem w sytuacji, gdy jedno z nich – Słowacja, jest członkiem UGW. Hasłem wizji aktualnych rządów tych państw jest „Europa Ojczyzn”, czyli Unia suwerennych państw, o ograniczonych kompetencjach ponadnarodowych. Taka Unia powinna zachowywać spójność i jedność, zwłaszcza w sprawach handlu, wolnego rynku oraz strefy Schengen. Znacznych korekt wymaga polityka imigracyjna UE, w tym przede wszystkim skuteczniejszej kontroli granic zewnętrznych. Kategorycznie przeciwstawiają się one próbom budowy „Unii dwóch prędkości”³⁷.

Odnutować trzeba także głosy wychodzące z łona struktur wykonawczych Unii Europejskiej. Komisja Europejska, a więc *sui generis* rząd europejski, głosem swego przewodniczącego, Jean-Claude Junckera, przedstawiła „pięć scenariuszy” przyszłości Unii³⁸. Pierwszy zakłada niemal „zero zmian” w funkcjonowaniu UE, czyli miałaby ona pozostać pogłębioną strefą wspólnego rynku ze wspólną walutą, stopniowym rozwijaniem zdolności wojskowych oraz lepszą koordynacją polityki zagranicznej. Druga opcja to doskonalenie mechanizmów wolnego rynku i strefy wolnego handlu oraz strefy wolnościowej. Niezbędne byłyby dalsze usprawnianie mechanizmów UGW. Trzeci scenariusz to Unia wielu prędkości. Każde z państw członkowskich mogłoby angażować się w rozszerzoną i szybszą współpracę w kluczowych politykach UE: w zakresie WPBiO, polityki budżetowej i fiskalnej, wymiaru sprawiedliwości i bezpieczeństwa wewnętrznego, a także polityki

³⁵ Niezalezna.pl/94962-mekel-podjela-decyzje-to-koniec-unii-europejskiej-jaka-znamy [dostęp: 25.09.2017].

³⁶ Fr.euronews.com/2017/09/26/en-direct-discours-du-president-francaise-emmanuel-macron-sur-l-europe [dostęp: 28.09.2017].

³⁷ <https://wiadomosci.wp.pl/beata-szydlo-grupa-wyszehradzka-ma-pomysl-naprzyszlosc-europy-60967259876890089A> [dostęp: 28.09.2017].

³⁸ <https://www.politico.eu/article/bracking-obtains-white-paper-on-eu-future> [dostęp: 15.11.2017].

społecznej oraz spójności. Wariant ten oznaczałby w praktyce dalszą rozbudowę strefy euro. Czwarty scenariusz mówi o wyznaczaniu mniej ambitnych celów dla UE, ale za to skuteczniejszej ich realizacji. Dotyczyć by to miało zwłaszcza polityki migracyjnej, kontroli granic, cyfryzacji gospodarek oraz definitywnego odchodzenia w energetyce od węgla. Skuteczniej realizowana miałaby być, zgodnie z przyjętymi założeniami, WPBiO. Piąty scenariusz, zatytułowany „Robić więcej razem” zakłada dokończenie reform w strefie euro, umocnienie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, pełnienie przez Unię Europejską funkcji światowego lidera w zakresie spraw humanitarnych (m.in. prawa człowieka) i klimatycznych. Opcja ta zakłada także usprawnienie mechanizmów funkcjonowania Komisji Europejskiej i obniżanie kosztów jej utrzymania. Zakłada także ściślejsze wiązanie finansowania, zwłaszcza funduszu spójności, z przestrzeganiem zasad UE i praworządności.

Debata nad przyszłością Unii Europejskiej odbywa się dwutorowo. Z jednej strony jest to prezentacja poglądów, a nawet ambitnych wizji przyszłości Unii Europejskiej, zgłaszanych przez przywódców państw członkowskich. Z drugiej zaś strony zgłaszane są konkretne propozycje reform poszczególnych polityk unijnych, usprawniania mechanizmów, a także zmian w zakresie budżetu i finansów unijnych. Jednocześnie ważnym elementem reformowania UE jest wprowadzanie w życie niektórych projektów reform, zwłaszcza w zakresie funkcjonowania Unii Gospodarczo-Walutowej, procedury nadmiernego deficytu, długu publicznego państw oraz bankowości.

Ważnymi krokami w tym zakresie było uchwalenie paktu fiskalnego w 2012 r., w formie umowy międzynarodowej, zawartej między 25 państwami UE – 17 ze strefy euro i 8 spoza strefy (Wielka Brytania i Czechy odmówiły podpisania)³⁹. Treść paktu potwierdza i jednocześnie zaostrza rygory finansowe, budżetowe i zadłużeniowe przyjęte w początkach prac nad koncepcją Unii Gospodarczo-Walutowej i potwierdzone w Protokole 12, załączonym do traktatu lizbońskiego (dotyczą one całej UE), a więc obowiązek utrzymywania deficytu budżetowego poniżej 3% PKB oraz zadłużenia publicznego poniżej 60% PKB.

Pakt fiskalny nakłada obowiązek koordynacji polityki gospodarczej, przyczyniającej się do właściwego funkcjonowania UGW oraz wzrostu gospodarczego przez zwiększoną konwergencję i konkurencyjność.

Drugą ważną decyzją było przyznanie środków ratunkowych dla zadłużonych państw Eurolandu. W sytuacji, gdy koncepcje emisji euroobligacji przez EBC nie zostały zaakceptowane, w ramach kompromisu przyjęto pomysł przekazania do strefy dodatkowych 200 mld euro, ale za pośrednictwem MFW. Część tej kwoty pochodzi spoza strefy, w tym z Polski. Dlaczego przyjęto formułę pośrednictwa MFW? Ponieważ Fundusz ma rygorystyczne mechanizmy rozlicza-

³⁹ Pakt fiskalny jest nazwą potoczną. Oficjalna nazwa umowy brzmi: „Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej”. Tekst jest dostępny na stronie internetowej: european-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf [dostęp: 30.01.2013].

nia pożyczek, a przekazywanie wpłat odbywałoby się poprzez banki centralne, a więc omijałoby procedury państwowe, w tym ratyfikację porozumienia. Zasilony MFW dysponowałby kwotą 500 mld euro, co wspólnie ze środkami Funduszu Stabilizacji Finansowej UE oznaczałoby, że na ratowanie strefy euro w dyspozycji UE byłaby kwota 750 mld euro.

Inną niezwykle ważną inicjatywą, dyskutowaną na kilku kolejnych szczytach Unii Europejskiej, począwszy od spotkania w Brukseli w dniach 13–14 grudnia 2012 r., jest sprawa stworzenia nadzoru bankowego – unii bankowej. Unia bankowa, której projekt został przyjęty już przez ministrów finansów Eurolandu, sprowadzałaby się do utworzenia centralnie zarządzanego przez EBC „europejskiego nadzoru bankowego”. Na początek nadzorowi miałyby podlegać 140–150 największych banków UE, tych o aktywach powyżej 30 mld euro lub poziomu 20% PKB danego kraju. Nadzór bankowy ma mieć prawo decydowania o likwidacji upadających banków, zaś banki ocenione pozytywnie będą miały możliwość zwracania się o potrzebne fundusze i pożyczki do Funduszu ratunkowego ESM (Europejski Mechanizm Stabilności).

Zjednoczona Europa ma, obok wspomnianych wyżej kłopotów, inne jeszcze problemy. Wyrażają się one w zarzutach dotyczących przestrzegania praworządności przez niektórych członków Unii Europejskiej. Utworzona jako wspólnota wartości, nadbudowa nad gospodarczymi swobodami i politykami, już w Traktacie z Maastricht stworzyła (w art. 7) zapis przewidujący, że te wspólne wartości (art. 2 i 6 TUE) mogą być – w sposób poważny i trwały – naruszane. W związku z tym, w ust. 2 art. 7 przewidziano możliwość zastosowania sankcji wobec takiego państwa. Zastanawia, dlaczego artykuł taki, którego nie było w innych wcześniejszych traktatach pierwotnych Wspólnot Europejskich, został wprowadzony do Traktatu o ustanowieniu Unii Europejskiej. Czy Traktat z Maastricht, wychodzący naprzeciw oczekiwaniom odzyskanym dla demokracji i wolnego rynku krajom (b. krajom socjalistycznym), a zwłaszcza art. 7, nie był jakimś wyrazem nieufności co do ich zdolności do odbudowy demokracji? Do zbudowania państwa prawa i wartości demokratycznych? Może i tak, choć pamiętać trzeba, że na drodze do jednoczenia Europy Zachodniej zdarzały się incydenty z demokracją – wieloletnie w Hiszpanii i Portugalii – dotkliwe, lecz przejściowe w Grecji, nie wspominając o Turcji, która będąc zakotwiczona w gronie krajów zachodnich, jako członek NATO, pod żadnym innym względem do grona tego nie pasowała. I kolejny taki incydent, już pod rządami art. 7, zdarzył się w 2000 r. i to w odniesieniu do utrwalonej demokracji – gdy do rządu Austrii, po wyborach parlamentarnych, weszła skrajnie nacjonalistyczna Partia Wolności, jawnie negująca wartości europejskie. Procedury uruchomienia art. 7 wobec Austrii nie wszczęto, bowiem rozwój sytuacji wewnętrznej w tym kraju sam rozstrzygnął problem⁴⁰. Można dodać, że jednostkowy rozwój

⁴⁰ Zob. J. Czaja, *Europa wartości – pytania o tożsamość Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2001, nr 2(3), s. 40–52.

życia politycznego w krajach UE wykreował nowych kandydatów: od jakiegoś czasu (od początków rządów Orbana) Węgry i niemal od przejęcia władzy przez rząd PiS – także Polskę. Sposób rządzenia w Polsce i na Węgrzech, dążenie do autorytaryzmu, coraz mocniej skłania władze europejskie do sięgnięcia po art. 7, ale przykładów pretensji i zastrzeżeń do różnych krajów UE, i to nie tylko z Europy Środkowo-Wschodniej, jest więcej. Dotyczy to reguł praworządności, swobód gospodarczych, problemu uchodźców, procedur zadłużania i nadmiernego deficytu.

Podsumowanie

Obecnie Unia Europejska, po kilku latach bezprecedensowego kryzysu gospodarczego, impasie instytucjonalnym spowodowanym odrzuceniem traktatu konstytucyjnego i po wysiłku, jakim był proces rozszerzenia na nowe – często nieprzygotowane do tego kraje – powoli wychodzi na prostą. Unia posuwa się mozolnie w kierunku głębszej integracji finansowej i fiskalnej, w kierunku zacieśnienia i koordynacji współpracy gospodarczej oraz bardziej rygorystycznego egzekwowania kryteriów konwergencji finansowej. De facto strefa euro, a wraz nią cała Unia Europejska, w zakresie spraw gospodarczo-finansowych najgorsze ma za sobą. Z objętej jeszcze niedawno kryzysem strefy płyną pozytywne sygnały, takie jak spadek oprocentowania obligacji najbardziej zadłużonych krajów (oraz kosztów ich ubezpieczenia – CDS⁴¹), wzrosty na giełdach, spadek kosztów obsługi długów, coraz większy napływ kapitałów z zewnątrz, wzrost liczby lokat bankowych, czyli większe zaufanie do banków. Powoli poprawiają się salda bilansu obrotów bieżących, zwiększa się eksport. W 2017 r. niektóre kraje grupy euro oczekiwały dalszej poprawy sytuacji gospodarczej i wzrostu gospodarczego na poziomie 2,6% PKB. Dzieje się tak mimo sceptycyzmu finansistów, a także polityków z krajów spoza strefy, w tym Polski. W 2013 r. szefowa Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Christine Lagarde, w ostrożnych słowach stwierdziła, że: „uniknęliśmy upadku, ale wciąż wiele jest do zrobienia... Zapory przeciwpożarowe [czyli mechanizmy ratunkowe, takie jak EFSM «Europejski Mechanizm Stabilności Finansowej» i EMS – przyp. J.C.] jeszcze nie udowodniły, że są operacyjne”⁴². Dziś w instytucjach finansowych jest więcej optymizmu.

Niepokojący z punktu widzenia całej Unii Europejskiej jest Brexit. Wyjście Brytyjczyków z UE jest ogromnym politycznym, militarnym, gospodarczym i wizerunkowym osłabieniem Unii, a może nawet czymś więcej – porażką Unii, a zapewne także i Brytyjczyków. Innym niepokojącym i nadal trwającym problemem jest kryzys migracyjny. Jednak powoli i z opóźnieniem UE zaczyna wyciągać wnioski i urealniać politykę migracyjną.

⁴¹ CDS – Credit Default Swap.

⁴² www.polskieradio.pl/42/259/Artykul/765025,uniknelismy-upadku-ale-wciaz-wiele-jest-do-zrobienia [dostęp: 15.11.2017].

Istotna staje się kwestia przestrzegania praworządności przez kraje unijne, a także jej ocena i zdolność władz UE do rozwiązania tego problemu. Chodzi o przestrzeganie art. 2 i 6 TUE oraz sankcje, jakie zgodnie z art. 7 TUE grożą państwom za naruszanie tych wartości Unii. Problem swą zawilnością przerasta dylemat wynikający z ochrony własnej suwerenności i respektowania ponadnarodowych kompetencji (i wartości) Unii Europejskiej. Nie jest też prawdą, że tylko były kraje socjalistyczne, z Europy Środkowo-Wschodniej, a więc bliżej Rosji, odnotowują ciągoty autorytarne, antydemokratyczne. Historia tego nie potwierdza.

Unia Europejska nie powróci już zapewne (w dającej się przewidzieć przyszłości) do dyskusji na temat *finalite*, czyli polemiki na temat finalnego celu, czym być – federacją, superpaństwem czy też konfederacją państw, Europą Ojczyzn? Jednak trzeba powiedzieć prawdę. Integracja w głąb będzie postępować z tymi, którzy chcą, a bez tych, którzy nie chcą. Integracja finansowo-gospodarcza w ramach UGW, wojskowa w ramach WPBiO, także w sprawach polityki imigracyjnej, regionalnej i wymiaru sprawiedliwości.

Reformy prawno-instytucjonalne, gospodarczo-finansowe, a także fiskalne i bankowe powodują, że w praktyce tworzy się niemal odrębne ugrupowanie, które za moment rządzić się będzie własnymi prawami. Będzie to już nie tylko Europa dwóch prędkości, ale unia w unii, być może z własnym budżetem, finansowymi funduszami ratunkowymi, na które będzie spływał główny strumień pieniędzy unijnych. Będzie to prawie federacja, choć będzie się unikać jej formalnej konceptualizacji. Kto będzie poza strefą, o czym warto powiedzieć, przestanie się praktycznie liczyć.

European Union – historical achievements and severe failures

European Union, having back constitutional treaty refusal crisis, enlargement problems with new EU members and economic-financial crisis, seems to have overcome the most difficult period. Looks like „the devil alternative” – breaking up or deepen integration – is no more actual. Step by step, through EU leaders summit after summit recovery decisions, European Union is crawling towards deepen financial and fiscal integration. A number of different long-term proposals have been put forward to deal with Eurozone crisis, as European Fiscal Union, a package for European bank recovery and other measures going to strict respect of financial convergence criteria.

Brexit, the ongoing process of withdrawal of United Kingdom from EU will have deep impact on UK and EU mutual political-economic relations, being at the same time deep repulse of EU itself. The other unquiet and still lasting problem for EU was a sharp increase in the migration flows into European Union territory, making a lot of problems to EU countries. However, after bad results and the lack of proper approach to that problem European Union is preparing new common immigration policy. EU is also facing the impact of accession to office of a Eurosceptic party/governments violating the principles of law and EU values which makes a problem of EU infringement procedure efficiency.

Having in mind all EU aspects of crisis, actually, it is difficult to foresee the return to the debate about *finalite politique* of European Union, which means answering the questions: what does EU have to be? Federation, super-state or only the Europe of Homelands?

Key words: European integration: historical achievements, Eurozone mechanism and its reforms, EU financial recovery institutions, Brexit: strategies of UK withdraw from EU, Debate about EU future

Unia Europejska: historyczne dokonania i dotkliwe porażki

Unia Europejska, po impasie instytucjonalnym spowodowanym odrzuceniem traktatu konstytucyjnego, po wysiłku, jakim był proces rozszerzenia na nowe – często nieprzygotowane do tego kraje, oraz po latach kryzysu gospodarczo-finansowego powoli wychodzi na prostą. Wydaje się, że „diabelska alternatywa” – rozpad albo głębsza integracja – przestaje być aktualna. Unia Europejska wybrała zdecydowanie tę drugą opcję. Krok po kroku, szczyt po szczycie, Unia posuwa się mozolnie w kierunku głębszej integracji finansowej i fiskalnej, w kierunku zacieśnienia oraz koordynacji współpracy gospodarczej, a także bardziej rygorystycznego egzekwowania kryteriów konwergencji finansowej. De facto strefa euro, a wraz nią cała Unia Europejska, w zakresie spraw gospodarczo-finansowych, najgorsze ma za sobą.

Niepokojący z punktu widzenia całej Unii Europejskiej jest Brexit. Wyjście Brytyjczyków z UE jest ogromnym politycznym, militarnym, gospodarczym i wizerunkowym osłabieniem Unii, a może nawet czymś więcej – porażką Unii, a zapewne także i Brytyjczyków. Innym niepokojącym i trwającym problemem Unii jest kryzys migracyjny. Jednak powoli i z opóźnieniem UE zaczyna z niego wyciągać wnioski i urealniać politykę migracyjną.

Coraz bardziej niepokojąca staje się kwestia przestrzegania praworządności przez niektóre kraje unijne, jak również jej ocena i zdolność władz UE do uporania się z tym problemem.

Unia Europejska nie powróci już zapewne do dyskusji na temat *finalite*, czyli finalnego celu: czym być – federacją, superpaństwem, czy też konfederacją państw, Europą Ojczyzn? Jednak integracja w głąb będzie postępować z tymi, którzy chcą, a bez tych, którzy nie chcą. Integracja finansowo-gospodarcza w ramach UGW, wojskowa w ramach WPBiO, także w sprawach imigracyjnej, regionalnej i wymiaru sprawiedliwości.

Słowa kluczowe: integracja europejska, historyczny rozwój, strefa euro: mechanizmy funkcjonowania, reformy strefy euro, instytucje finansowe UE, Brexit: strategie wychodzenia, przyszłość Unii Europejskiej

Anna Paterek

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

BEZPIECZEŃSTWO EUROPY - DYSKUSJE WOKÓŁ SEKURYTYZACJI POMOCY ROZWOJOWEJ

Wprowadzenie

Powszechne jest przeświadczenie, że stan bezpieczeństwa, wolny od konfliktów, przestępczości i przemocy, determinuje rozwój i dobrobyt, zarazem permanentny brak równości, deprywacja, niedorozwój mogą być przyczyną konfliktów, przemocy, a w konsekwencji braku bezpieczeństwa. Współpraca rozwojowa, z początku traktowana w kategoriach zimnowojennej rywalizacji, od lat 90. jest stałym elementem globalnej polityki na rzecz pokoju. Ataki terrorystyczne z 2001 r. zapoczątkowały nową erę sekurytyzacji pomocy rozwojowej. W ostatnim dziesięcioleciu współpraca państw Północy w tym zakresie stała się autonomiczną domeną politycznej aktywności, funkcjonującą pod parasolem „bezpieczeństwa” wraz z polityką wewnętrzną, zagraniczną, obronną i ochrony środowiska. Jej przesłanki rozwijają koncepcje „bezpieczeństwa ludności”, „poszerzonego ujmowania bezpieczeństwa”, „kompleksowego bezpieczeństwa” czy „powiązanego bezpieczeństwa”. W każdym z nich eksponuje się potrzebę wypracowania nowej jakości i nowych wzorców współpracy międzynarodowej, która pozwoliłaby na wyeliminowanie nasilających się, ponadgranicznych źródeł ryzyka, zmienności i kryzysów politycznej legitymacji państwa. „Sekurytyzacja” (ang. *securitization*, *securization*) niemilitarnych sfer polityki budzi zarazem kontrowersje i dyskusje. Z jednej strony wskazuje się na granice instrumentów militarnych i eksponuje prewencję oraz cy-

wilne zarządzanie kryzysowe. Z drugiej, obawy budzi argumentacja uzasadniająca militaryzację polityki zagranicznej czy ograniczanie praw i wolności przez państwa. Celem artykułu jest zarysowanie teoretycznych czynników warunkujących współczesny dyskurs na temat roli współpracy rozwojowej jako konsekwencji przyjętych strategii poszerzonych o komponent bezpieczeństwa. W związku z powyższym, przedmiotem analizy jest kwestia wzmacniania współzależności pomocy rozwojowej i pomocy w sferze bezpieczeństwa głównych jej dawców oraz wskazanie wspólnych elementów, które przenikają do globalnej agendy współpracy na rzecz rozwoju.

Znaczenie teorii sekurytyzacji w badaniach nad bezpieczeństwem

Teoria sekurytyzacji wypracowana została przez tzw. szkołę kopenhaską – grupę badaczy skupionych w Copenhagen Peace Research Institute (COPRI) – której podstawę tworzą przede wszystkim prace Barry Buzana i Ole Wævera¹. Szczegółne znaczenie przypisuje się wydanej w 1998 r. książce *Security: A New Framework for Analysis*, autorstwa dwóch wymienionych wyżej oraz Jaapa de Wilde. Uwaga badaczy skupia się na analizie sposobów funkcjonowania problematyki bezpieczeństwa na płaszczyźnie politycznej. Z perspektywy świata postzimnowojennego przyjmuje się szeroką definicję przedmiotu badań, włączającą do agendy bezpieczeństwa państwa szereg wyzwań tradycyjnie z nim niezwiązanych, jak zmiany klimatu, ubóstwo i prawa człowieka. Szkoła kopenhaska podkreśla m.in. intersubiektywny proces konstruowania bezpieczeństwa oraz polityczne efekty tych konstrukcji. Wprowadza trzy podstawowe koncepcje: sektory bezpieczeństwa, regionalne kompleksy bezpieczeństwa oraz sekurytyzację. Sektory to obszary pociągające za sobą szczególne typy interakcji pomiędzy tzw. aktorami sekurytyzującymi i obiektami bezpieczeństwa. Wyróżnia się pięć takich sektorów/kategorii bezpieczeństwa: militarny, polityczny, ekonomiczny, społeczny i środowiskowy. Regionalne kompleksy bezpieczeństwa pojmowane są jako zespoły podmiotów, ściśle powiązane w procesach bezpieczeństwa i ich dynamice. Badacze eksponują rosnące znaczenie regionalnego poziomu analizy dla zrozumienia istoty globalnego bezpieczeństwa².

Sektory i regionalne kompleksy bezpieczeństwa są ważne dla ram procesu sekurytyzacji, jego przebiegu i dynamiki. Z kolei pojęcie „sekurytyzacji” i zarazem „desekurytyzacji”, najważniejsza koncepcja szkoły kopenhaskiej, odnosi się do dyskursywnej konstrukcji zagrożenia. W procesie sekurytyzacji „aktor sekurytyzujący” określa daną kwestię jako „egzystencjalne zagrożenie” dla „obiektu bez-

¹ *Security Studies: An Introduction*, ed. P.D. Williams, Routledge, Oxon, New York 2008, s. 68–70; Ł. Fijałkowski, *Teoria sekurytyzacji i konstruowanie bezpieczeństwa*, „Przegląd Strategiczny” 2012, nr 1, <http://studiastrategiczne.amu.edu.pl/?p=895> [dostęp: 9.12.2017].

² Szerzej zob.: B. Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, London 2009, s. 157–188.

pieczeństwa”, co pozwala mu na użycie nadzwyczajnych środków w odpowiedzi na postrzegany kryzys. Logika bezpieczeństwa i przetrwania, poza sferą militarną, obejmuje również cztery wspomniane wyżej kategorie. Dynamika każdej z nich jest determinowana zarówno przez aktorów sekurytyzujących, jak i „obiekty bezpieczeństwa/odniesienia”. Obiektem bezpieczeństwa może być państwo (bezpieczeństwo militarne), narodowa suwerenność lub ideologia (bezpieczeństwo polityczne), gospodarka (bezpieczeństwo ekonomiczne), tożsamości zbiorowe (bezpieczeństwo społeczne), gatunki lub siedliska (bezpieczeństwo środowiskowe)³. Z kolei artykulacja zagrożeń ma miejsce w formie „aktów mowy”. Są one rozumiane jako „ruchy sekurytyzacji” pod warunkiem, że w ich wyniku dana kwestia zostanie zaakceptowana przez odbiorców jako zagrożenie. Tym samym treść bezpieczeństwa staje się plastyczna, a jego logika ponadczasowa i uniwersalna, wszystko może być traktowane jako potencjalne zagrożenie. Zatem rezultaty sekurytyzacji, polegające na zawieszeniu normalnych reguł gry i wprowadzeniu nadzwyczajnych środków, są takie same. Są one postrzegane negatywnie, bowiem sekurytyzacja implikuje „politykę paniki”, przeciwnie do upolitycznienia. Kwestie włączone do sfery bezpieczeństwa rozwiązywane są w trybie pilnym i tajnym, z zaangażowaniem ograniczonej liczby aktorów.

Model sekurytyzacji przebiega w trzech stadiach, każde zagadnienie może przejść od fazy nieupolitycznienia, poprzez upolitycznienie do sekurytyzacji. Kwestia nieupolityczniona nie jest przedmiotem działań państwa i jest wyłączona z debaty publicznej. Upolityczniona zostaje wówczas, gdy staje się częścią działań państwa, publicznego dyskursu, wymaga decyzji rządu i alokacji zasobów. W końcowym etapie sprawa podlega sekurytyzacji, jeśli wymaga czynności wykraczających poza standardowe procedury polityczne. Zatem upolityczniona kwestia może zostać przesunięta przez aktora sekurytyzacji (np. rząd, elity polityczne, wojskowe, społeczeństwo obywatelskie) do sfery bezpieczeństwa, ze względu na „egzystencjalną naturę zagrożenia” dla danego obiektu (np. państwa, grup, suwerenności, ideologii, gospodarki) i wymaga podjęcia nadzwyczajnych środków. Desekurytyzacja oznacza proces odwrotny – wyłączenia danej sprawy bądź aktorów z materii bezpieczeństwa i ich powrót do funkcjonowania w ramach ustalonych norm politycznych⁴. W przeciwieństwie do sekurytyzacji jest on postrzegany raczej pozytywnie.

Dwustopniowy proces sekurytyzacji służy wyjaśnieniu, w jaki sposób i w którym momencie dana kwestia staje się egzystencjalnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa. W pierwszym etapie zostaje ona przedstawiona jako egzystencjalne zagrożenie dla obiektu. Akt sekurytyzacji może zainicjować państwo lub

³ B. Buzan, O. Wæver, J. De Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, CO 1998, s. 32, 36–40; *Contemporary security studies*, ed. A. Collins, Oxford, 2009, s. 136–140.

⁴ B. Buzan, O. Wæver, J. De Wilde, *op. cit.*, s. 2; koniec reżimu apartheidu w Afryce Południowej może być przykładem desekurytyzacji kwestii rasowej w społeczeństwie południowoafrykańskim i ponownego jej wprowadzenia do domeny politycznej.

aktor pozapaństwowy (związki zawodowe, ruchy obywatelskie). Ruch sekurytyzacyjny determinuje siła i wpływ aktorów sekurytyzujących, czerpiących korzyści z uprzywilejowanej pozycji (często są to elity państwowe). Drugi i decydujący etap sekurytyzacji kończy się powodzeniem, jeśli istotny odbiorca (opinia publiczna, politycy, wojskowi, inne elity) zostanie przekonany co do wykreowanego obrazu zagrożenia. W tej sytuacji mogą zostać podjęte środki nadzwyczajne, wykraczające poza normalne mechanizmy⁵.

W dwustopniowym procesie sekurytyzacji znaczącą rolę odgrywa sam „akt mowy”, rozumiany jako dyskursywne przedstawienie danego zagadnienia jako egzystencjalnego zagrożenia dla bezpieczeństwa. Inicjuje on proces sekurytyzacji, a tym samym konstytuuje to, co określa jako kwestię bezpieczeństwa. Szkoła kopenhaska, podobnie jak konstruktywiści, ujmuje bezpieczeństwo w kategoriach konstrukcji społecznej. To, co tworzy egzystencjalne zagrożenie, postrzegane jest jako kwestia intersubiektywna. Polega na wspólnym przeświadczeniu co do tego, co konstytuuje zagrożenie dla bezpieczeństwa. Zatem każdy akt sekurytyzacji jest implikacją zarówno aktu politycznego, jak i społecznego. Jego sukces zależy od akceptacji dyskursu przez odbiorców. Co więcej, sekurytyzacja danej kwestii może pociągnąć za sobą namacalne korzyści, w tym – bardziej skuteczne podejście do kompleksowych problemów czy alokację większych zasobów⁶.

Negatywną stroną procesu sekurytyzacji może być jego nadużywanie dla legitymizacji i wzmocnienia pozycji sił zbrojnych czy reżimów niedemokratycznych. Przez pryzmat ataków terrorystycznych z 11 września 2001 r. widać, że akt sekurytyzacji może uzasadniać wzrost obecności wojska w polityce, zmniejszanie swobód społecznych, zwalczanie oponentów politycznych, ograniczanie wpływu kluczowych instytucji politycznych czy zwiększanie budżetu obronnego, również w państwach demokratycznych⁷. Niemniej model sekurytyzacji jest stosunkowo młodą koncepcją, która wymaga dalszych badań dla lepszego zrozumienia i uzasadnienia dynamiki tego procesu.

Sekurytyzacji ulegają takie kwestie jak nielegalna migracja, handel narkotykami czy wojna w Iraku, ta ostatnia postrzegana jako fiasko⁸. Nielegalna migracja jest procesem determinującym bezpieczeństwo na granicach krajowych i tym samym stanowi zagrożenie dla narodowej suwerenności (bezpieczeństwo polityczne). Jej negatywny wpływ na strukturę i dobrobyt społeczeństwa może przejawiać się w dążeniu do deformacji systemu społecznego czy wzrostu przestępczości (bezpieczeństwo społeczne). Migranci są często przedstawiani jako zagrożenie dla stylu życia i kultury kraju przyjmującego. Posądzani są o przyczynianie się do wzrostu patologii społecznych i często identyfikowani przez pryzmat migracji ekonomicznej, ponieważ domagają się azylu, przysługujących świadczeń socjalnych

⁵ B. Buzan, O. Wæver, J. De Wilde, *op. cit.*, s. 25–26.

⁶ *Contemporary security studies...*, *op. cit.*, s. 140–142.

⁷ *Ibidem*, s. 142.

⁸ *Ibidem*, s. 144–149.

lub pozbawiają miejsca pracy lokalną społeczność (bezpieczeństwo ekonomiczne). Ponadto, napływ cudzoziemców określonej grupy etnicznej czy religijnej może być widziany jako zagrożenie podziałami w strukturze etnicznej kraju i osłabienie jego kulturowej tożsamości⁹.

Rola współpracy rozwojowej w konstruowaniu bezpieczeństwa Europy

Jak już wspomniano we wprowadzeniu, ataki terrorystyczne z września 2001 r. zapoczątkowały nową erę sekurytyzacji pomocy rozwojowej. Rozpoczynające się milenium zdominowały hasła terroryzmu i bezpieczeństwa. Pomoc humanitarna i współpraca na rzecz rozwoju stały się komponentem szeroko pojętej koncepcji bezpieczeństwa. Mimo dezaktualizacji zagrożenia zimnowojennego, pomoc rozwojowa coraz częściej zyskiwała swoje uzasadnienie jako „prewencyjna polityka bezpieczeństwa”. Rosnącej wielkości oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) towarzyszył wzrost znaczenia interesów bezpieczeństwa państw-dawców pomocy. W okresie od 1997 do 2016 r. kraje członkowskie Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD (DAC) podwoiły wartość wsparcia rozwojowego dla państw rozwijających się – z 71 mld USD do 142,6 mld USD¹⁰. Oficjalna pomoc rozwojowa jest obecnie „ważną areną dynamicznie rozwijającej się architektury globalnego zarządzania”¹¹. Ponadto, współpraca rozwojowa staje się elementem uzupełniającym politykę zagraniczną i wewnętrzną państw dawców, i mimo że często jest „zakleszczona pomiędzy kalkulacją bezpieczeństwa, interesami politycznymi i gospodarczymi a moralnością”¹², ma za zadanie kształtowanie globalnego środowiska przez pryzmat poczucia współodpowiedzialności. Priorytetem współpracy rozwojowej jest już nie tylko powiązanie pomocy oraz rozwoju, ale również pomocy i bezpieczeństwa.

Zagrożenia związane z zimną wojną zostały zastąpione przez nowe, globalnie odczuwalne wyzwania, jak konflikty hybrydowe, rosnąca liczba państw niestabilnych czy terroryzm. Słabe rządy i niedorozwój społeczno-ekonomiczny uznane zostały za główne przesłanki implikujące wewnętrzne konflikty, przemoc i brak stabilności wielu państw. Ukierunkowanie wsparcia rozwojowego na rzecz państw „słabych” i dotkniętych konfliktami, poza instrumentami militarnymi, skupiało coraz większą uwagę międzynarodowej społeczności donatorów oficjalnej pomocy rozwojowej. Uwarunkowania dysfunkcyjności, jak i sposoby jej skutecznego zapobiegania i przeciwdziałania, stały się jednym z priorytetów międzynaro-

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2016-detailed-summary.pdf> [dostęp: 8.12.2017].

¹¹ *The Securitization of Foreign Aid*, eds. S. Brown, J. Grävingholt, Palgrave Macmillan, Hampshire 2016, s. 4.

¹² F. Nuscheler, *Entwicklungspolitik*, Dietz, Bonn 2012, s. 319.

dowej współpracy rozwojowej¹³. W tym kontekście dyskurs rozwojowy pozostaje pod wpływem zarysowanej wyżej teorii sekurytyzacji. Nacisk położony jest nie tyle na „akty mowy”, które kreują egzystencjalny stan zagrożenia/stan wyjątkowy, ile na sekurytyzację samej pomocy rozwojowej. Przyjmuje ona różne formy i jest interpretowana w oparciu o zmiany w dyskursie, kierunki przepływów wsparcia i zaangażowane w jej proces struktury instytucjonalne. W ten sposób uzasadniana jest promocja niektórych form sekurytyzacji pomocy, np. dla zapewnienia bezpieczeństwa jednostek (*human security*) czy wsparcia reformy sektora bezpieczeństwa. Kontrowersje wzbudza sekurytyzacja pomocy rozwojowej, w przypadku gdy służy ona legitymizacji interwencji militarnych, które często są podejmowane w imię dobra obywateli państw docelowych¹⁴. Alokacja pomocy wraz z obecnością militarną budzi zastrzeżenia co do jej podporządkowania imperatywowi geostrategicznych interesów donatora, odejścia od jej pierwotnych humanitarnych motywacji¹⁵.

Przeciwdziałanie procesom upadku państwowości, mając na uwadze zróżnicowane koszty społeczne, gospodarcze i rozwojowe odczuwalne zarówno na poziomie regionalnym, jak i globalnym, a będące konsekwencją dysfunkcyjnej państwowości, wymaga wielowymiarowych wysiłków i współpracy. Argumenty przemawiające za wsparciem państw niestabilnych oscylują pomiędzy negatywnym efektem *spill over* dla ładu międzynarodowego a niedopuszczeniem do powstania kolejnej „twierdzy terrorystów”¹⁶. Znajduje to wyraz w kształtowaniu kryteriów przeznaczenia i ukierunkowania pomocy w warunkach niestabilności, przemocy i konfliktu zbrojnego przez najważniejszych aktorów i agendy w obszarze współpracy rozwojowej (m.in. Bank Światowy, OECD, brytyjski Department for International Development (DFID), U.S. Agency for International Development (USAID), Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), German Development Institute (DIE)). DFID deklarował przeznaczenie 30% brytyjskiej oficjalnej pomocy rozwojowej dla państw niestabilnych i objętych konfliktem, podobnie SIDA¹⁷. Przykładem jest również zwiększenie pomocy dla dotkniętych konfliktem państw (Irak i Afganistan) czy dla najważniejszych sojusz-

¹³ Szerzej zob.: J. Faust, J. Grävingholt, S. Ziaja, *Foreign Aid and the Fragile Consensus on State Fragility*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, „Discussion Paper” 2013, nr 8, s. 12; A. Paterek, *Polityka rozwojowa Niemiec jako czynnik stabilizacji i bezpieczeństwa państw upadłych na przykładzie Afganistanu i państw Afryki Subsaharyjskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2015, nr 1, s. 171–188.

¹⁴ Zob.: *The Securitization of Foreign Aid...*, *op. cit.*, s. 2–3; M. Duffield, *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*, Polity Press, Cambridge 2007.

¹⁵ Zob.: *International Development Ideas, Experience, and Prospects*, eds. B. Currie-Alder, R. Kanbur, D.M. Malone, R. Medhora, Oxford 2014, s. 387–391.

¹⁶ *The Securitization of Foreign Aid...*, *op. cit.*, s. 1.

¹⁷ Department of International Development, Operational Plan 2012–2015. Conflict, Humanitarian and Security Department, London 2012.

ników w walce przeciwko terroryzmowi (Pakistan i Etiopia)¹⁸. W 2007 r. połowa środków pomocowych kierowanych do państw niestabilnych trafiła do czterech krajów, co wynikało w przypadku Afganistanu i Iraku z bieżących wyzwań bezpieczeństwa międzynarodowego, a w przypadku Pakistanu i Etiopii wiązało się ze znaczeniem tych państw dla sytuacji regionów już wysoce niestabilnych. Koncentracja wsparcia pomiędzy rokiem 2003 i 2012 – równoległe do trwającego zaangażowania militarnego – w Afganistanie i Iraku, stanowiła 22% łącznej ODA dla krajów dotkniętych niestabilnością¹⁹.

Zintegrowanej odpowiedzi na problem słabej państwowości na poziomie kraju-dawcy pomocy rozwojowej służą kompleksowe podejścia scalające aktywność wielu resortów (Niemcy²⁰, Francja, Wielka Brytania, USA, Kanada²¹). Ich celem jest ukierunkowanie zaangażowania głównie na czynniki stymulujące i pogłębiające konflikt, przestępczość i brak bezpieczeństwa. Sprowadzają się do rozpowszechniania dobrych praktyk rozwojowych w sytuacjach braku bezpieczeństwa. W 2012 r. Niemcy przyjęły ponadresortowe wytyczne wobec państw niestabilnych²², określające ramy niemieckiego zaangażowania w krajach borykających się z problemami niestabilności. Celem jest wsparcie budowy i wzmacniania państwowości (*state building*), kształtowanie procesów transformacyjnych oraz dalszych etapów prewencji konfliktowej czy kryzysowej, ale także działania na rzecz konsolidacji pokoju. Niemiecka strategia dotycząca rozwojowego zaangażowania w kontekście konfliktu, niestabilności i przemocy z 2013 r.²³ określa potrzebę działań w tych państwach za jeden z najważniejszych wyznaczników zrównoważonego rozwoju. Należy podkreślić, że ponad połowa krajów partnerskich niemieckiej współpracy rozwojowej znajduje się w obszarze lub regionie dotkniętym konfliktem, niestabilnością lub przemocą. Działania na rzecz rozwoju wyznacza przyjęty w 2011 r. w Pusan Nowy Ład na rzecz państw niestabilnych²⁴ i jego cele na rzecz budowania pokoju oraz państwowości (*Peacebuilding and Statebuilding Goals*, PSGs) w krajach niestabilnych, z włączeniem trzech dodatkowych, zawierających istotę polityki rozwojowej: przewycięzanie źródeł konfliktów, niestabilności i przemocy; zwiększenie zdolności pokojowego roz-

¹⁸ A. Paterek, *Polityka rozwojowa...*, *op. cit.*, s. 171–174.

¹⁹ OECD, *States of Fragility 2016. Understanding Violence*, s. 113, http://www.oecd-ilibrary.org/development/states-of-fragility-2016_9789264267213-en [dostęp: 27.11.2017].

²⁰ *Ibidem*, s. 171–188.

²¹ *The Securitization of Foreign Aid...*, *op. cit.*

²² Ministerstwo Spraw Zagranicznych (AA), Ministerstwo Obrony (BMVg) i Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (BMZ), Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten – Ressortübergreifende Leitlinien – August 2012.

²³ Entwicklung für Frieden und Sicherheit, Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt, BMZ-Strategiepapier 2013, 4.

²⁴ Grupa G7+, państwa wchodzące w skład Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (DAC OECD), reprezentanci międzynarodowego społeczeństwa obywatelskiego, <http://www.newdeal4peace.org/about-the-new-deal> [dostęp: 29.11.2017].

wiązywania konfliktów; stworzenie warunków dla pokojowego oraz sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju²⁵.

W brytyjskiej dyskusji wokół powiązań pomiędzy bezpieczeństwem i rozwojem wykrywały się trzy wzajemnie warunkujące się płaszczyzny argumentacji. Pierwszą jest negatywny wpływ konfliktu na rozwój, zatem wspieranie rozwoju może być instrumentem pomocnym w rozwiązywaniu konfliktów i budowaniu pokoju. Po drugie, w erze globalizacji i współzależności nie można sobie pozwolić na ignorowanie konfliktu, ponieważ jego konsekwencje mogą stanowić zagrożenie dla Wielkiej Brytanii i międzynarodowego bezpieczeństwa. Trzecia eksponuje wymóg wielowymiarowej współpracy spajającej różne sfery polityki państwa (rozwoju, obrony i dyplomacji) dla budowy pokoju i stabilności. Ta koncepcja przyświecała zaangażowaniu brytyjskiego DFID w Afganistanie i Iraku²⁶.

Wśród najważniejszych czynników niestabilności politycznej i społecznej raport OECD, *States of Fragility 2016. Understanding Violence* wymienia przemoc, zważywszy na jej wielowymiarowość, kompleksowość i dynamiczną zmienność²⁷. Autorzy raportu podkreślają, że „przemoc jest zachowaniem wzmacnianym przez normy społeczne, i działa jak efekt domina”²⁸. Według szacunków OECD w 56 krajach znajdujących się w sytuacji niestabilnej w 2016 r. (w 2015 r. – było ich 50)²⁹ – 15 zostało sklasyfikowanych jako skrajnie niestabilne. W perspektywie globalnej w 2035 r. zmniejszy się liczba osób żyjących w skrajnie biedzie, jednakże wzrośnie ich liczba w krajach niestabilnych do 542 mln, z 480 mln w 2015 r. Do 2030 r. koncentracja biedy w tych państwach może sięgnąć ponad 60%³⁰. Pomiędzy 2002 a 2014 rokiem wzrosła całkowita wartość przepływów finansowych do tych krajów o około 206%, łącznie z oficjalną pomocą rozwojową (ODA), bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi i przekazami pieniężnymi. ODA stanowiła 22% tej wartości (2,04 mld USD). Od 2000 r. wielkość oficjalnej pomocy rozwojowej przekazywanej do państw w sytuacji niestabilności stale rosła, a od 2011 r. stanowiła prawie 62% całej ODA. Spośród 20 największych odbiorców ODA pomiędzy 2011 a 2014 rokiem tylko sześciu państw nie obejmował kontekst niestabilności OECD³¹.

²⁵ Entwicklung für Frieden und Sicherheit..., *op. cit.*, s. 11.

²⁶ *The Securitization of Foreign Aid...*, *op. cit.*, s. 42.

²⁷ OECD, *States of Fragility 2016, Understanding Violence*, http://www.oecd-ilibrary.org/development/states-of-fragility-2016_9789264267213-en [dostęp: 10.12.2017].

²⁸ *Ibidem*, s. 16.

²⁹ *Aspekte der Fragilität 2015. Lassen sich die Ambitionen der Post-2015-Agenda erfüllen?*, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/aspekte-der-fragilitat-2015_9789264234345-de#page15 [dostęp: 10.12.2017].

³⁰ *Ibidem*; OECD, *States of Fragility 2016...*, *op. cit.*, s. 23–24.

³¹ Były to: Ghana, Indie, Jordania, Maroko, Turcja i Wietnam. OECD, *States of Fragility 2016...*, *op. cit.*, s. 111.

Według wstępnych szacunków OECD, opublikowanych w kwietniu 2017 r.³², oficjalna pomoc rozwojowa (ODA) w 2016 r. osiągnęła wartość 142,6 mld USD (wzrost o 8,9% w porównaniu do roku 2015). W wartościach realnych oznacza to jej podwojenie od roku 2000. Największymi dawcami brutto ODA były USA, Niemcy, Wielka Brytania, Japonia i Francja. Część tego wzrostu w 2016 r. wynika z wewnętrznych kosztów wsparcia uchodźców, choć nawet przy ich wyłączeniu ODA zwiększyła się o 7,1%. Pomiedzy 2015 i 2016 rokiem wydatki na uchodźców państw przyjmujących w ramach ODA wzrosły o 27,5%, z 12,1 mld USD do 15,4 mld USD, co stanowiło w całości ODA wzrost z 9,2% do 10,8%. W tym kraje UE, będące członkami DAC, przeznaczyły na ten cel łącznie 14,5% ODA (11813 mln USD). W Austrii stanowiły one 37,7% ODA (596 mln USD), w Niemczech 25,2% (6218 mln USD), w Grecji 22,3% (59 mln USD), we Włoszech 34,3% (1665 mln USD), a w Polsce 1% (6 mln USD)³³. W 2016 r. wartość ODA 20 państw Unii Europejskiej w DAC wyniosła 81,3 mld USD, co oznaczało realny wzrost o 13,1% w porównaniu do roku 2015³⁴.

Autorzy raportu *States of Fragility 2016* podkreślają jednak, że ODA często ukierunkowana jest bardziej na symptomy niż faktyczne nośniki i źródła niestabilności. W większym stopniu służy „gaszeniu pożaru” niż jest katalizatorem do długofalowych zmian strukturalnych³⁵. Niestabilność postrzegana jest zatem jako wyzwanie wymagające wielowymiarowych wysiłków na rzecz jej przezwyciężenia, zwłaszcza biorąc pod uwagę jej globalny efekt *spill over*. W tym kontekście kompleksowa odpowiedź na masowy napływ uchodźców powinna zarówno zapobiegać przyczynom tego zjawiska, które tkwią w dysfunkcyjności i niestabilności krajów rozwijających się, jak i minimalizować jego konsekwencje. Raport OECD wskazuje, że mimo iż większość uchodźców i osób przesiedlonych żyje w różnych regionach Afryki, w obliczu eskalacji przemocy oraz prześladowań w latach 2015–2016 ich bezprecedensowa liczba szukała schronienia w krajach OECD. Wzmoczone ruchy migracyjne ukazały „kompleksowy obraz zagrożeń” na obszarach dotkniętych konfliktem, wykreowały nowe dynamiki, pogłębiające niestabilność i globalne, polityczne reperkusje (Brexit, kryzys UE, akty terroru)³⁶. Wciąż aktualne są rekomendacje Banku Światowego z 2014 r.

Globalne problemy wymagają globalnych graczy. Nieopanowane ryzyka nie respektują granic. Raz wywołana fala pandemii czy kryzysu finansowego może w niedługim czasie okrążyć coraz bardziej współzależny świat. Konflikty mogą szybko wywołać efekt *spill*

³² <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2016-detailed-summary.pdf> [dostęp: 10.12.2017].

³³ *Ibidem*, s. 7–8.

³⁴ *Ibidem*, s. 4.

³⁵ OECD, *States of Fragility 2016...*, *op. cit.*, s. 17.

³⁶ *Ibidem*, s. 22.

over na kraje sąsiadujące [...]. Samodzielne działanie państwa czy instytucji nie będzie efektywne w obliczu kryzysów wykraczających poza granice państw³⁷.

Agenda rozwojowa międzynarodowych donatorów obejmuje wsparcie reformy sektora bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości, procesu pokojowego, prewencji konfliktowej oraz budowy państwowości. Tym samym aspiruje do osiągnięcia długoterminowych rezultatów. Jest to wyrazem racjonalnego spajania w strategiach pomocowych dążenia do przezwyciężenia konfliktów dla ochrony osób bezpośrednio nim dotkniętych, a także zabezpieczenia własnych interesów przed niekorzystnymi konsekwencjami „rozlewania się” zagrożeń. Niemniej realizowane polityki, mechanizmy i priorytety towarzyszące redefinicji celów pomocy poszczególnych jej dawców są zróżnicowane³⁸. Przykładowo w Stanach Zjednoczonych pomoc rozwojowa podporządkowana została idei przeciwdziałania i walce z terroryzmem. Kanada eksponuje bezpieczeństwo ludności. Niemcy angażują wysiłki w stworzenie infrastruktury wspierającej cywilną prewencję i zarządzanie konfliktowe. Coraz większą uwagę przypisuje się w kontekście sekurytyzacji problematyce *gender* (USA, Kanada, Niemcy) czy zmianom klimatu w strategiach pomocowych (Niemcy, UE).

Z kolei polityka rozwojowa Unii Europejskiej balansuje „pomiędzy bardziej kompleksowym podejściem i powolną sekurytyzacją”³⁹. Już Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 2003 podkreśla, że bezpieczeństwo warunkuje rozwój i odwrotnie – rozwój jest potężnym instrumentem dla pobudzenia reform w krajach partnerskich⁴⁰. Traktat z Lizbony sytuuje politykę na rzecz rozwoju w ramach celów i zasad stosunków zewnętrznych UE (art. 21 ust. 2 TUE i art. 208–210 TFUE). Walka z ubóstwem została uznana za najważniejszy kierunek działań prorozwojowych UE (art. 208 ust. 1 TFUE), tym samym cel, który musi być uwzględniany przy realizacji wszystkich innych obszarów aktywności zewnętrznej UE⁴¹. W opublikowanej przez Komisję Europejską w 2011 r. „Programie działań na rzecz zmian” spójność unijnej polityki na rzecz rozwoju ma pozwolić UE na „płynne przejście od pomocy humanitarnej i reagowania kryzysowego do długoterminowej współpracy na rzecz rozwoju”⁴².

³⁷ World Bank, *World Development Report 2014. Risk and Opportunity: Managing Risk for Development*, http://siteresources.worldbank.org/EXTNWDR2013/Resources/8258024-1352909193861/8936935-1356011448215/8986901-1380046989056/WDR-2014_Complete_Report.pdf, s. 251 [dostęp: 8.12.2017].

³⁸ Zob. szerzej: *The Securitization of Foreign Aid...*, *op. cit.*

³⁹ *Ibidem*, s. 138.

⁴⁰ *Europejska Strategia Bezpieczeństwa. Bezpieczna Europa w lepszym świecie*, Bruksela 12 grudnia 2003, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/strategia_bezpieczenstwa_ue_2003.pdf [dostęp: 27.11.2017].

⁴¹ Zob. szerzej: A. Paterek, *Polityka współpracy rozwojowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu zadłużenia strefy euro*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 4, s. 171–194.

⁴² Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change, COM(2011) 637 final, s. 13, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52011DC0637&qid=1412922281378&from=PL> [dostęp: 27.11.2017].

Efektywnej harmonizacji wspólnotowych działań na styku polityki bezpieczeństwa i rozwoju służyło powołanie traktatem lizbońskim Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, na czele z wysokim przedstawicielem ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Również Afrykański Fundusz na rzecz Pokoju (African Peace Facility, AFP), finansowany z Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju, pozwala UE na wspieranie zdolności krajów afrykańskich do prowadzenia operacji pokojowych pod auspicjami Unii Afrykańskiej⁴³. Z jego środków mogą być pokryte m.in. koszty utrzymania afrykańskich sił pokojowych w kraju zaangażowania, rozbudowa zdolności z wyłączeniem wydatków na cele wojskowe i zbrojeniowe.

Na spotkaniu Rady Europejskiej 28 czerwca 2016 r. szefowie państw i rządów przyjęli *Globalną strategię na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, opracowaną przez Wysoką Przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Federicę Mogherini⁴⁴. W maju 2017 r. Rada UE zaakceptowała *Nowy europejski konsensus w sprawie rozwoju*⁴⁵, wspierający założenia *Globalnej strategii* z 2016 r. i uwzględniający, w przyjętej we wrześniu 2015 r. na forum ONZ Agendzie 2030, nowe ramy polityki rozwojowej na lata 2015–2030, tzw. Cele Zrównoważonego Rozwoju (*Sustainable Development Goals*, SDGs), stanowiące rozwinięcie i kontynuację Milenijnych Celów Rozwoju⁴⁶. Strategia, w myśl kompleksowego podejścia do bezpieczeństwa i rozwoju, zapowiada „bardziej elastyczną i dostosowaną do naszych priorytetów strategicznych” politykę rozwoju oraz „ukierunkowane podejście do kwestii odporności, zapobiegania konfliktom i ich rozwiązywania”⁴⁷. W przyszłej unijnej aktywności, w ramach WPBiO, dokument kładzie nacisk na cywilne zarządzanie kryzysowe, misje monitorowania, wsparcia i szkoleniowe. Zaangażowanie UE ma koncentrować się głównie na budowaniu zdolności partnerów (*capacity building*), misjach cywilnych, postrzeganych jako „znak firmowy” UE, oraz misjach kontroli granic. Dążenie do spójności działań zewnętrznych UE ma ponadto objąć „innowacje w dziedzinie polityki, takie jak «kompleksowe podejście do konfliktów i sytuacji kryzysowych» oraz wspólne programowanie w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju, które to innowacje należy dodatkowo wzmocnić”⁴⁸. Co więcej „długoterminowa praca prewencyjna na rzecz pokoju, odporności i praw człowieka musi być powiązana z reagowaniem kryzysowym poprzez pomoc humanitarną, WPBiO, sankcje i dy-

⁴³ M. Overhaus, *Aufbauhilfe der EU in Konfliktländern*, „SWP-Studien” 2011, nr 28, s. 13.

⁴⁴ *Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, 28 czerwca 2016, https://europa.eu/global-strategy/sites/globalstrategy/files/eugs_pl_version.pdf [dostęp: 27.11.2017].

⁴⁵ <http://www.consilium.europa.eu/media/24011/european-consensus-for-development-st09459en17.pdf> [dostęp: 27.11.2017].

⁴⁶ https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/2030-agenda-sustainable-development_en [dostęp: 27.11.2017].

⁴⁷ https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_pl_version.pdf, s. 45 [dostęp: 27.11.2017].

⁴⁸ *Ibidem*, s. 46.

plomację⁴⁹. W podobnym tonie *Nowy europejski konsensus w sprawie rozwoju* eksponuje spójność i koordynację zewnętrznych działań UE dla sukcesu implementacji Agendy 2030⁵⁰. Polityka rozwojowa należy do instrumentów kreowania wpływu *soft power* Unii Europejskiej. Uniwersalne wartości, które stanowią rdzeń demokratycznych rządów, mają fundamentalne znaczenie dla redukcji ubóstwa, często w powiązaniu z ochroną praw człowieka i praworządnością w krajach partnerskich. Są to zasady, które leżą u podstaw wszystkich aspektów zewnętrznych i wewnętrznych działań UE.

Podsumowanie

Niewątpliwie wspólnym mianownikiem współczesnych wyzwań są ponadgraniczne, globalne współzależności, które warunkują niemożność osiągnięcia narodowego dobrobytu i bezpieczeństwa przy braku bezpieczeństwa na poziomie międzynarodowym. Sekurytyzację pomocy rozwojowej determinują uwarunkowania niestabilnej państwowości, przemocy czy konfliktów. Jednym z trendów wzmacniających współczesne kryzysy jest ubóstwo, nierówność i wykluczenie społeczne, które „są pożywką dla apatii, rezygnacji, przemocy, rozkładu społecznego, uchodźstwa”⁵¹. Agenda współpracy na rzecz rozwoju w coraz większym stopniu koncentruje się na problematyce niestabilnej i słabej państwowości, cywilnej prewencji kryzysowej oraz wypracowaniu zintegrowanej, spójnej płaszczyzny programowej dla stawienia czoła wyzwaniom. Trudno zatem nie zgodzić się ze słowami niemieckiego ministra współpracy rozwojowej Gerda Müllera:

nigdy wcześniej oczekiwania wobec polityki rozwojowej nie były tak wysokie jak dzisiaj. [...] By podejść do problemów przetrwania ludzkości, nie da się uniknąć polityki rozwojowej. Polityka rozwojowa współdziała/pomaga w urzeczywistnianiu prawa dostępu do żywności dla rosnącej liczby światowej ludności, przeciwdziałaniu terroru i łamania praw człowieka i zmniejszaniu innych źródeł uchodźstwa⁵².

Zaostrzająca się w państwach Unii Europejskiej sytuacja i towarzysząca jej dyskusja wokół problemu uchodźców stanowi odzwierciedlenie sekurytyzacji kwestii migracji. W odpowiedzi na masowy napływ imigrantów wysokorozwinięte społeczeństwa Północy, w ramach mechanizmów ochronnych, wprowadzają restrykcyjne rozwiązania w swojej polityce azylowej. Z kolei rozwijającym się krajom Południa coraz trudniej sprostać rosnącym falom uchodźców, gdy same

⁴⁹ *Ibidem*, s. 48.

⁵⁰ https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf, s. 3–7 [dostęp: 27.11.2017].

⁵¹ D. Messner, *Weltkrisen, Weltsichten, Wegscheiden*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, „Die aktuelle Kolumne”, 11.01.2016.

⁵² *DIE Jahresbericht 2015–2016*, http://www.die-gdi.de/fileadmin/user_upload/pdfs/ueber_das_DIE/DIE_Jahresbericht_2015-2016_DE_Web.pdf [dostęp: 28.11.2017].

borykają się z brakiem bezpieczeństwa. W tej atmosferze eksperci Niemieckiego Instytutu Polityki Rozwojowej (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, DIE), jednej z najbardziej renomowanych europejskich instytucji badawczych i doradczych w obszarze badań nad rozwojem oraz polityki rozwojowej, przekonują o prewencyjnej roli polityki rozwojowej w łagodzeniu przyczyn uchodźstwa⁵³. Ma ona pełnić funkcję „adwokata dotkniętej uchodźstwem ludności cywilnej” oraz promować instrumenty zapobiegania zbrojnym konfliktom⁵⁴. Współpraca rozwojowa winna dopełniać działania w zakresie polityki zagranicznej i wewnętrznej jako „polityka bezpieczeństwa dla ludzi”⁵⁵, której celem jest kształtowanie pokoju i wzmacnianie bezpieczeństwa.

Security in Europe: Debating the Securitization of Foreign Aid

The article analyses the impact of security issues on the role of cooperation for development. Since the end of the Cold War, the growing size of official development assistance (ODA) has been accompanied by an increase in the security interests of donor countries. Development cooperation is increasingly becoming an instrument to eliminate cross-border sources of threats to international security. Against the background of theoretical considerations and interpretations of the theory of securitization, developed by researchers of the so-called The Copenhagen School, the selected aspects of discourse were analysed around a modern look at the role of development assistance in constructing security.

Key words: ODA, development cooperation, securitization, development, security, foreign aid

Bezpieczeństwo Europy – dyskusje wokół sekurytyzacji pomocy rozwojowej

Artykuł analizuje wpływ kwestii bezpieczeństwa na rolę współpracy na rzecz rozwoju. Od końca zimnej wojny, rosnącej wielkości oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) towarzyszył wzrost znaczenia interesów bezpieczeństwa państw-dawców pomocy. Współpraca rozwojowa w coraz większym stopniu staje się instrumentem pozwalającym na wyeliminowanie ponadgranicznych źródeł zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Na tle teoretycznych rozważań i interpretacji teorii sekurytyzacji, wypracowanej przez badaczy tzw. szkoły kopenhaskiej, analizie poddano wybrane aspekty dyskursu wokół współczesnego spojrzenia na rolę pomocy rozwojowej w konstruowaniu bezpieczeństwa.

Słowa kluczowe: ODA, współpraca rozwojowa, sekurytyzacja, bezpieczeństwo, rozwój

⁵³ Zob. szerzej: A. Paterek, *Przewyciężenie kryzysu uchodźczego w UE z punktu widzenia niemieckiej polityki rozwojowej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2016, nr 10, s. 157–174.

⁵⁴ *DIE Jahresbericht 2015–2016...*, *op. cit.*, s. 23–25.

⁵⁵ A. Paterek, *Przewyciężenie kryzysu...*, *op. cit.*, s. 161.

Małgorzata Czerwińska

doc. dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Jowita Świerczyńska

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

ADMINISTRACJA CELNA W UNII EUROPEJSKIEJ – WSPÓLNA CZY 28 RÓŻNYCH?

Wprowadzenie

W obszarze funkcjonowania administracji celnych Unii Europejskiej można za-
uważyć oddziałujące na siebie wzajemnie dwa wymiary. Z jednej strony jest to
unia celna ze wspólnymi przepisami celnymi (obecnie jest to pakiet prawny Unij-
nego Kodeksu Celnego – podstawowy akt prawny i przepisy towarzyszące: roz-
porządzenia wykonawcze i rozporządzenia delegowane) i wspólnym obszarem
celnym. Jednak z drugiej strony prawo celne jest wdrażane przez poszczególne
państwa członkowskie i stosowane przez ich administracje celne. Zatem admi-
nistracje celne są zdecentralizowane, co sprawia, że funkcjonowanie operacyjne
unii celnej UE i zarządzanie nią jest dość złożone. Takie zdecentralizowane po-
dejście do administracji celnych pociąga za sobą niejednolite wdrażanie przepi-
sów celnych, zwłaszcza, że administracje celne są autonomiczne w swych dzia-
łaniach i w niektórych obszarach mogą działać niezależnie od siebie.

Administrowanie unią celną leży w kompetencjach Dyrekcji Generalnej
w sprawie Cei i Podatków (Directorate-General for Taxation and Customs Union,
TAXUD) Komisji Europejskiej, która obejmuje zarówno kwestie celne, jak

i podatkowe. Komisja Europejska opracowuje prawodawstwo celne UE i monitoruje jego realizację. Ponadto, koordynuje działania laboratoriów celnych, a także opracowanie i wdrożenie systemów informatycznych oraz materiałów szkoleniowych. Komisja Europejska nie jest jednak organem nadrzędnym dla administracji celnych, nie może forsować określonych rozwiązań, udzielać instrukcji w postępowaniach celnych. Co więcej, unijne prawo celne stwarza możliwości różnej interpretacji niektórych zapisów, a także zostawia pewien margines uznaniowości w ich stosowaniu przy podejmowaniu niektórych decyzji celnych. Zatem niektóre działania służb celnych mogą się różnić w państwach członkowskich, szczególnie w środowisku papierowym, bez wspólnych kryteriów i standardów. Stąd też stworzenie jednolitej administracji celnej w UE jest najważniejszym wyzwaniem dla unii celnej UE. W szczególności chodzi o zagwarantowanie zharmonizowanego w całej Unii podejścia do oceny ryzyka w międzynarodowych łańcuchach dostaw, stworzenie bezpapierowego środowiska celnego i co się z tym bezpośrednio wiąże, wdrażanie oraz rozwój transeuropejskich systemów informatycznych umożliwiających łączność czy wymianę informacji.

Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy i na ile działania administracji celnych Unii Europejskiej zostały ujednolicone tak, aby można było mówić w praktyce o jednej, a nie o 28 różnych służbach celnych. Inaczej mówiąc: w jakim stopniu został zrealizowany cel stawiany w zasadzie już od początku utworzenia wspólnego rynku UE, aby administracje celne państw członkowskich działały jak jedna. W opracowaniu zastosowano metodę analityczno-opisową, wykorzystano krajowe i zagraniczne źródła literatury, dokumenty Komisji Europejskiej, a także akty prawa pierwotnego (Traktat z Lizbony) i wtórnego Unii Europejskiej w postaci rozporządzeń.

Wspólne ramy prawne funkcjonowania administracji celnych w Unii Europejskiej

Unia celna stanowi podstawę Unii Europejskiej. Z postanowień traktatowych wynika, że Unia Europejska ma kompetencje wyłączne w obszarze unii celnej i wspólnej polityki handlowej¹. Unia celna wchodzi zatem w zakres wyłącznych kompetencji UE, zaś odpowiedzialność za wdrożenie przepisów celnych spoczywa przede wszystkim na państwach członkowskich. W obszarze kompetencji wyłącznych (art. 2 ust. 1 TFUE) jedynie Unia może stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast państwa członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii². W gestii państw członkowskich znajdują się działania do-

¹ Art. 3 TFUE, Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.U. C 306 z 17.12.2007. Wersja skonsolidowana Traktatu – Dz.U. C 83/47 z 30.03.2010.

² Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 115, 9.05.2008.

tyczące organizacji kontroli, systemu sankcji oraz działania w zakresie egzekwowania przepisów wchodzących w zakres współpracy sądowej w sprawach karnych (tytuł V TFUE). We wszystkich krajach UE obowiązuje zatem jednolite ustawodawstwo celne uzupełnione przepisami krajowymi.

Wyeliminowanie ceł i innych barier handlowych w handlu wzajemnym oraz wprowadzenie wspólnej zewnętrznej taryfy celnej wymuszało wdrożenie skutecznego nadzoru nad transgranicznym przepływem towarów oraz nowych, wspólnych regulacji, a to z kolei oznaczało konieczność kodyfikacji procedur celnych. Począwszy od 1992 r. unijne przepisy prawa celnego są w pełni zharmonizowane³. Ramy szeroko rozumianej działalności administracji celnych wyznacza obecnie unijny kodeks celny (UKC), który jest wdrażany od 1 maja 2016 r.⁴ W UKC szczególny nacisk położono na wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych, zwłaszcza na ustanowienie ram prawnych dla realizacji zasady stanowiącej, że wszystkie transakcje celne i handlowe mają być przeprowadzone elektronicznie, a systemy informacyjno-komunikacyjne wykorzystywane w operacjach celnych w państwach członkowskich powinny oferować takie same ułatwienia. Zatem zgodnie z art. 6 ust. 1 UKC wszelka wymiana informacji, takich jak deklaracje, zgłoszenia, wnioski lub decyzje, między organami celnymi oraz między przedsiębiorcami a organami celnymi, jak również przechowywanie tych informacji zgodnie z wymogami przepisów prawa celnego, odbywa się za pomocą technik elektronicznego przetwarzania danych⁵. Taki docelowy model komunikacji z organami celnymi wymaga wielu prac przygotowawczych po stronie administracji celnych państw unijnych, w tym wdrożenia interoperacyjnych systemów elektronicznych, dlatego też harmonogram ich wprowadzenia ustalono do 2020 roku.

Zgodnie z art. 3 UKC, do głównych zadań organów celnych państw członkowskich UE należy zaliczyć⁶:

- ochronę interesów finansowych Unii;
- ochronę Unii przed nieuczciwym i nielegalnym handlem;
- zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony Unii oraz jej mieszkańców, a także ochrony środowiska;

³ Chodzi o podstawowy akt prawny regulujący wymianę towarową i związany z funkcjonowaniem unii celnej, tj. Wspólnotowy Kodeks Celny (WKC) z 1992 r. oraz przepisy wykonawcze do niego. WKC zaczął obowiązywać od 1994 roku, nowelizowano go kilka razy. Jedną z istotniejszych nowelizacji została wprowadzona w kwietniu 2005 roku i stanowiła tak zwaną poprawkę bezpieczeństwa (*security amendment*) do WKC; szerzej na ten temat: M. Czermińska, *System celny Unii Europejskiej wobec wyzwań XXI wieku*, [w:] *Handel zagraniczny i biznes międzynarodowy we współczesnej gospodarce*, red. M. Maciejewski, K. Wach, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2017, s. 305.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (wersja przekształcona), Dz.U. L 269 z 10.10.2013.

⁵ *Ibidem*, art. 6 ust. 1.

⁶ *Ibidem*, art. 3.

- utrzymanie należytej równowagi pomiędzy kontrolami celnymi (funkcja ochronna) a ułatwieniem legalnej wymiany handlowej – są to tzw. „bliźniacze cele”, tj. bezpieczeństwo i ułatwienia (*twin goals*).

Ogólnie rzecz ujmując, administracje celne państw członkowskich realizują takie same cele i zadania: po pierwsze, tradycyjny cel fiskalny (o malejącym znaczeniu); po drugie, pełnią funkcję ochronną, związaną z niedopuszczeniem na rynek produktów niebezpiecznych, nielegalnych czy niezgodnych z przepisami celnymi. W ostatnich latach, zwłaszcza po zamachach terrorystycznych z 11 września 2001 roku, duże znaczenie przypisuje się tej drugiej funkcji, związanej z ochroną:

- przemysłu unijnego oraz krajowego, interesów finansowych UE – przed napływem towarów stanowiących nieuczciwą konkurencję (np. po cenach dumpingowych czy towarów subsydiowanych), przed napływem towarów nielegalnych albo objętych zakazami lub ograniczeniami, przed oszustwami celno-podatkowymi;
- środowiska naturalnego, światowej fauny i flory, czyli przed przemieszczaniem odpadów niebezpiecznych, szkodliwych substancji czy ginących gatunków zwierząt lub roślin;
- państwa, czyli przed utratą dziedzictwa kulturowego, a w szczególności przed wywozem dóbr rzadkich, zwłaszcza dóbr kultury;
- społeczeństw, twórców, artystów – przed napływem towarów niespełniających norm unijnych, stanowiących zagrożenie dla życia, bezpieczeństwa i zdrowia ludzi, w zakresie praw autorskich i pokrewnych, praw do wzoru przemysłowego lub użytkowego.

Funkcja ochronna realizowana jest poprzez kontrole dokonywane za pośrednictwem organów celnych, przy czym chodzi nie tylko o kontrolę dokumentów, ale także środków transportu, ładunków; w tym ostatnim przypadku – jeśli to jest konieczne – połączoną z badaniami laboratoryjnymi.

Podstawowym wyzwaniem dla zagwarantowania skutecznych i jak najszybszych kontroli na zewnętrznych granicach celnych UE jest poprawa zdolności służb celnych do zapewnienia wysokiego poziomu zarządzania ryzykiem w całej unii celnej, w odniesieniu do jednolitego stosowania definicji i klasyfikacji, a także gromadzenia i przekazywania informacji do unijnego banku danych. Wprowadzona w 2005 r. poprawka do kodeksu celnego stworzyła podstawę prawną do opracowania wspólnych ram zarządzania ryzykiem łańcucha dostaw. Poprawka ta, a następnie związane z nią przepisy wykonawcze, wprowadziły daleko idące zmiany, mające wpływ zarówno na organy celne, jak i podmioty zajmujące się handlem. Te wspólne ramy obejmują: identyfikację i kontrolę przemieszczania towarów wysokiego ryzyka, przy zastosowaniu wspólnych kryteriów ryzyka;

udział upoważnionych przedsiębiorców (AEO) w partnerstwie celno-handlowym, w celu zabezpieczenia i ułatwienia legalnego handlu; oraz analizę ryzyka celnego przed przybyciem i przed wyprowadzeniem towarów, przeprowadzoną na podstawie informacji przekazanych drogą elektroniczną przez przedsiębiorców przed przybyciem lub wyprowadzeniem towarów do/z UE⁷. Wspólne podejście do zarządzania ryzykiem celnym oraz bezpieczeństwem łańcucha dostaw ma kluczowe znaczenie dla zagwarantowania jednolitego i niedyskryminującego stosowania przepisów UE przez wszystkie zainteresowane organy na całym terytorium unii celnej⁸. Kontrola zewnętrznych granic nie leży jedynie w interesie tego państwa członkowskiego, na którego granicach zewnętrznych jest prowadzona, lecz także w interesie pozostałych państw członkowskich. Ryzyko związane z towarami wprowadzanymi na obszar celny UE lub wyprowadzanymi z niego analizowane jest przez organy celne (w urzędzie celnym pierwszego wprowadzenia albo wywozu) na podstawie informacji o ładunkach dostarczonych drogą elektroniczną w jednej deklaracji. W zależności od oceny ryzyka i zagrożeń należy zdecydować o miejscu i rodzaju kontroli. Kontrola ta może się ograniczać np. jedynie do sprawdzenia dokumentów przewozowych bądź może oznaczać rewizję celną towarów i kontrolę środka transportu. Może być przeprowadzona na granicy bądź w miejscu rozładunku towarów. Pod względem operacyjnym podstawą dla wspomnianych ram jest elektroniczny unijny system zarządzania ryzykiem celnym (Customs Risk Management System, CRMS). Służy on szeroko zakrojonej komunikacji między państwami członkowskimi i systematycznej wymianie informacji o ryzyku. Dostęp do niego mają ośrodki analizy ryzyka państw członkowskich, wszystkie punkty kontrolne na granicach zewnętrznych UE oraz Komisja. Zarządzanie ryzykiem, które opiera się na korzystaniu z elektronicznej bazy danych, wymaga posiadania danych o wysokiej jakości, dokładnych i kompletnych – w tym zakresie jeszcze w całej Unii Europejskiej jest sporo do zrobienia.

Należy podkreślić, że wobec nowych wyzwań wynikających z różnych aspektów polityki handlowej, służby celne powinny posiadać umiejętność sprawnego wcielania się w rolę wielofunkcyjnego usługodawcy – dla UE i państw członkowskich, dla środowiska biznesu i dla społeczeństwa (tabela 1).

⁷ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotyczący zarządzania ryzykiem celnym i bezpieczeństwa łańcucha dostaw*, Bruksela, Komisja Europejska 2013, s. 4.

⁸ *Economic and Social Committee, Opinion on the 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on Customs Risk Management and Security of the Supply Chain'*, COM(2012) 793 final, s. 15.

Tabela 1. Usługi świadczone przez unijne służby celne

Usługi świadczone na rzecz Unii Europejskiej i państw członkowskich	Usługi świadczone na rzecz przedsiębiorstw	Usługi świadczone na rzecz społeczeństwa
pobór dochodów budżetowych (należności celno-podatkowych) na rzecz budżetu Unii i budżetów krajowych	ochrona równych warunków prowadzenia działalności dla przedsiębiorstw w identycznych sytuacjach na obszarze całej unii celnej UE	ochrona zdrowia – ochrona przed wwozem towarów niespełniających norm jakościowych, przedmiotów lub urządzeń stwarzających zagrożenie dla życia, bezpieczeństwa i zdrowia (np. narkotyki, niebezpieczne i zagrażające zdrowiu i życiu produkty)
wdrażanie polityki i przepisów celnych, handlowych oraz innych niezbędnych dla właściwego funkcjonowania systemu celnego (np. dotyczących zdrowia, bezpieczeństwa)	wdrażanie nowoczesnych i spójnych rozwiązań, których efektem jest z jednej strony usprawnienie obsługi celnej oraz wspieranie aktywności gospodarczej, z drugiej zaś efektywne zwalczanie przestępczości celno-skarbowej i w konsekwencji skuteczna ochrona obrotu towarowego	ochrona przed terroryzmem i organizacjami przestępczymi (np. przeciwdziałanie praniu pieniędzy)
przekazywanie informacji na temat przepływów handlowych i podmiotów uczestniczących w procesie tworzenia polityki (w szczególności statystyki handlu towarami)	wspieranie konkurencyjności unijnych przedsiębiorstw (np. poprzez ochronę łańcuchów dostaw przed napływem towarów stanowiących nieuczciwą konkurencję)	ochrona środowiska – ochrona przed rabunkowym obrotem gatunkami ginącymi oraz przed wwozem substancji i mikroorganizmów szkodliwych
wspieranie konkurencyjności unijnych gospodarek	ochrona praw własności intelektualnej	ochrona interesów podatników w UE
wdrażanie polityki zagranicznej Unii (np. egzekwowanie embarg, ograniczeń)	przejrzyste, szybkie i jednolite informacje i wskazówki na temat procedur, środków handlowych, standardów i norm, przepisów i orzecznictwa	ochrona dziedzictwa kulturowego

Źródło: opracowanie własne.

Struktura organizacyjna i kompetencje administracji celnych w Unii Europejskiej

Funkcjonowanie służb celnych państw członkowskich oparte jest – jak wcześniej wspomniano – na wspólnej płaszczyźnie, którą stanowi Unijny Kodeks Celny i Wspólna Taryfa Celna. Mimo iż realizacja przepisów wynikających z tych aktów prawnych leży w gestii każdego państwa i zakres obowiązków poszczególnych administracji różni się od siebie (zależy od regulacji poszczególnych kra-

jów), to – mając na uwadze sprawne funkcjonowanie unijnego systemu celnego – administracje celne państw Unii powinny docelowo działać tak, jakby były jednym podmiotem⁹.

Służby celne państw członkowskich wypełniają równocześnie zarówno zadania unijne, jak i narodowe. Jednak pomimo braku sztywnych reguł w tym zakresie, organizacja, struktura zadania oraz kompetencje organów celnych w poszczególnych państwach członkowskich krajach różnią się między sobą w niewielkim stopniu¹⁰. Wszystkie administracje celne wykonują zadania o charakterze fiskalnym. Większość, oprócz poboru cel, pełni także funkcje poborcy podatkowego w odniesieniu do innych podatków, najczęściej podatku akcyzowego. Dla wszystkich służb celnych wspólnym zadaniem są działania związane z dozorem celnym prowadzonym w ramach unii celnej. Administracje mają przyznane, w ramach zasadniczych kompetencji związanych z obrotem towarowym z zagranicą, uprawnienia kontrolne – funkcjonariusze posiadają kompetencje do kontrolowania towarów, osób, pomieszczeń czy środków transportu. Przy czym, zakres uprawnień jest różny i zależy od wewnętrznych regulacji. Dodatkowo, organy celne posiadają uprawnienia kryminalno-policyjne, w ramach których mogą m.in. prowadzić postępowania dochodzeniowe. Wymiar wielopłaszczyznowy i niezwykle istotny ma wypełnianie przez unijne służby celne funkcji ochronnej. Analizując strukturę administracji celnych wskazać można na pewne cechy wspólne. Przede wszystkim, przynależność do struktur państwowych: prawie zawsze administracja celna podporządkowana jest władzom fiskalnym – nadzór ze strony Ministra Finansów. Najczęściej władze celne składają się z instytucji centralnej (w postaci departamentu lub dyrekcji ulokowanej w Ministerstwie Finansów) oraz urzędów celnych w terenie (dopełniających tę instytucję). Taka organizacja charakterystyczna jest dla większości administracji, np. Austrii, Holandii, Belgii, Cypru, Litwy. W niektórych państwach organy celne działają poprzez niezależne instytucje, które za swoją działalność odpowiedzialne są przed Ministrem Finansów: Wielka Brytania, Szwecja, Irlandia, Finlandia. W kilku państwach członkowskich służby celne połączone są z organami skarbowymi, m.in. w Polsce, Danii, na Węgrzech. Ponadto, charakterystyczna jest rozbudowana trójszczeblowa struktura – poziom centralny, regionalny i lokalny, m.in. Francja, Niemcy, Polska, Bułgaria, Włochy (tabela 2).

⁹ J. Świerczyńska, *The contemporary face of the customs system in the European Union*, [w:] *Przedsiębiorczość i zarządzanie w rozwoju ekonomicznym*, red. S. Wojciechowska-Filipek, J. Klepacki, A. Jackiewicz, Warszawa 2017, s. 326.

¹⁰ Podobne stwierdzenie można znaleźć w: M. Korolewska, U. Smolkowska, J. Strzelecka, *Status i kompetencje służb celnych w 27 krajach Unii Europejskiej*, „Analizy BAS” 2009, nr 12, s. 2.

Tabela 2. Struktura administracji celnych państw Unii Europejskiej
(wg stanu w 2017 r.)

AUSTRIA*	
NADZÓR	Federalne Ministerstwo Finansów
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Dyrekcja Generalna ds. Cel i Podatków; Poziom regionalny: 9 urzędów celnych (UC Eisenstadt Flughafen Wien; UC Feldkirch Wolfurt; UC Graz; UC Innsbruck; UC Klagenfurt Villach; UC Linz Wels; UC Salzburg; UC St. Pölten Krems Wiener Neustadt; UC Wien)
BELGIA**	
NADZÓR	Generalna Administracja Podatkowa
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Departament Cel i Akcyzy; Poziom regionalny: 7 Dyrekcji Regionalnych: Antwerpen; Brussels; Gent; Hasselt, Luik; Bergen; Leuven
BULGARIA***	
NADZÓR	Ministerstwo Finansów
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Krajowa Agencja Celna (NCA), w której strukturze funkcjonuje Centralny Dyrektoriat Celny (CD); Poziom regionalny: Regionalne Dyrekcje Celne (RCD) – w liczbie 5 – znajdują się w głównych miastach Bułgarii (Burgas, Warna, Płowdiw, Rousse i Sofia). W strukturach RCD wyodrębnionych jest 10 specjalistycznych agencji, jak również jednostka kontroli, jednostka bezpieczeństwa i jednostka audytu wewnętrznego; Poziom lokalny: Izby Celne (Customs Houses CH) – w liczbie 10 (Aerogara Sofia, Burgas, Warna, Lom, Plovdiv, Svilengrad, Svishtov, Stoliczna, Rousse i Ugozapadna), których zadania koncentrują się na organizowaniu, zarządzaniu i kontroli działalności urzędów celnych i punktów granicznych będących w ich strukturze oraz na wykonywaniu z nimi dozoru i kontroli celnej oraz podległe im urzędy celne i punkty graniczne – wykonują działania operacyjne z zakresu dozoru i kontroli celnej
CHORWACJA****	
NADZÓR	Ministerstwo Finansów
ORGANIZACJA	Poziom centralny: administracja celna jest częścią Ministerstwa Finansów, kierowana przez Dyrektora Administracji Celnej; Poziom regionalny: 4 Izby Celne (Zagreb, Rijeka, Osijek, Split); Poziom lokalny: 28 urzędów celnych, w tym 10 granicznych
CYPR*****	
NADZÓR	Ministerstwo Finansów
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Departament Cła i Akcyzy; Poziom regionalny: 3 Regionalne Biura Celne w Nikozji, Limassol i Larnaca oraz Urząd Celny w Paphos – podjednostka podległa Urzędowi w Limassol

* Por.: http://english.bmf.gv.at/Ministry/Organigramm_gesamt_englisch_01082012.pdf [dostęp: 4.08.2017].

** Por.: http://financien.belgium.be/nl/douane_accijnzen [dostęp: 4.08.2017].

*** Por.: <http://www.customs.bg/en/page/15> [dostęp: 4.08.2017].

**** Por.: <https://carina.gov.hr/o-upravi/djelokrug/ustrojstvo/52> [dostęp: 4.08.2017].

***** Por.: <http://www.mof.gov.cy/mof/Customs/customs.nsf/All/CD8C831B47AFE82AC-22579F4002255DE?OpenDocument> [dostęp: 2.09.2017].

REPUBLIKA CZESKA*	
NADZÓR	Ministerstwo Finansów
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Dyrekcja Generalna ds. Cel; Poziom regionalny: 15 Urzędów Celných (Ostrava – Moravskoslezský Kraj; Praga – okręg Środkowoczeski – Středočeský Kraj; Praga, Praha Ruzyně, Olomouc, Usti, Zlínský Kraj; Kraj Vysočina; Plzeňský Kraj, Pardubický Kraj, Liberecký Kraj, Královéhradecký Kraj, Karlovarský Kraj, Jihomoravský Kraj, Jihočeský Kraj); Poziom lokalny: 10 oddziałów celnych i 25 oddziałów celno-podatkowych
DANIA**	
NADZÓR	Ministerstwo ds. Podatków
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Duńska Administracja ds. Cel i Podatków SKAT; Poziom regionalny: 5 centrów podatkowych – Skattecentre Told: Kopenhaga, Aarhus, Aalborg, Middelfart, Koge; SKAT jest w sumie podzielony na 27 centrów (Skattecentre), ale sprawy celne znajdują się w kompetencjach 5 z nich; Poziom lokalny: 16 urzędów celnych. W strukturze funkcjonują dwa tzw. Centra Klientów odpowiedzialne za udzielanie informacji w spraw podatkowych i celnych osobom prywatnym i przedsiębiorcom
ESTONIA***	
NADZÓR	Ministerstwo Finansów
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Zarząd Podatków i Cła Republiki Estonii; Poziom regionalny: 4 regionalne ośrodki podatkowo-celne (wschodni, południowy, zachodni i północny)
FINLANDIA****	
NADZÓR	Ministerstwo Finansów
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Krajowy Zarząd Cła (niezależna agencja); Poziom regionalny: 5 oddziałów regionalnych (okręgi celne: południowy, północny, wschodni, zachodni, Wysp Alandzkich) oraz Laboratorium Celne; Poziom lokalny: 33 oddziały celne
FRANCJA*****	
NADZÓR	Ministerstwo Gospodarki i Finansów
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Dyrekcja Generalna ds. Cel i Podatków; Poziom regionalny: 12 międzyregionalnych dyrekcji; 42 dyrekcje regionalne i 4 regionalne oddziały straży przybrzeżnej; Poziom lokalny: 41 regionalnych biur poboru podatków, 78 terytorialnych oddziałów, 73 departamenty akcyzy, 213 oddziałów. Strukturę administracji celnej uzupełniają 7 krajowych departamentów, które pełnią funkcje operacyjne i wspierające: Krajowa Dyrekcja ds. Dochodzeń Celných i Wywiadu (DNRED), Krajowy Wydział Wymiaru Sprawiedliwości (SNDJ), Laboratorium Celne (SCL), Krajowa Dyrekcja ds. Rekrutacji i Szkolenia Zawodowego (DNRFP), Krajowa Dyrekcja ds. Handlu Zagranicznego i Statystyki (DNSCE), Centrum IT (CID), Narodowe Muzeum Celnictwa (MND) – Bordeaux

* Por.: <https://www.celnisprava.cz/en/Pages/default.aspx> [dostęp: 4.04.2017].

** Por.: <http://www.skat.dk/SKAT.aspx?oId=2619&lang=US> [dostęp: 4.04.2017].

*** Struktura organizacyjna, obszar działania, funkcje i zadania określone zostały w dokumencie: Statutes of the Estonian Tax and Customs Board adopted by Regulation No. 29 of the Minister of Finance of 6 October 2008, <http://www.emta.ee/index.php?id=4930> [dostęp: 4.04.2017].

**** Por.: <http://tulli.fi/en/about-us> [dostęp: 10.09.2017].

***** Por.: <http://www.douane.gouv.fr/Portals/0/fichiers/information/publication-douane/langues-etrangeres/french-customs-2015-results-en.pdf> [dostęp: 10.09.2017].

GRECJA*	
NADZÓR	Ministerstwo Finansów – Sekretariat Generalny ds. Dochodów Publicznych
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Dyrekcja Generalna ds. Cel i Podatków; Poziom regionalny: 10 tzw. obszarów celnych (Ateny, Saloniki, Patras, Kawała, Volos, Rhodes, Korfu, Kreta, Mytilene, Syros); Poziom lokalny: urzędy celne zlokalizowane w całym kraju w portach, na lotniskach i przejściach granicznych lądowych. Kontrole celne, w tym kontrole podatków akcyzowych, są w kompetencjach specjalnej Agencji Kontroli Celnej
HISZPANIA**	
NADZÓR	Prezydent, który jest sekretarzem stanu w Ministerstwie Skarbu i Dyrektorem Generalnym
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Agencja ds. Podatków. Organami doradczymi są Stały Komitet Sterujący i Regionalny Komitet Koordynacyjny Zarządzania; Poziom regionalny: 17 Delegatur Specjalnych – po jednym dla każdego regionu autonomicznego; Poziom lokalny: 39 delegatur składających się z 193 administracji i 31 administracji dla cel i podatków specjalnych
HOLANDIA***	
NADZÓR	Ministerstwo Finansów
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Dyrekcja Generalna Podatków i Cła – Biuro Krajowe, będąca częścią Administracji Celnej i Podatkowej; Poziom regionalny: 9 regionów (obszarów geograficznych): Amsterdam, Eindhoven, Groningen, Nijmegen, Roosendaal, Rotterdam Port, Rijnmond, Schipol Cargo oraz Schipol Ruch Pasażerski; Dodatkowo w strukturze organizacyjnej ustanowione zostały dwa Centra Kontroli Celnej – w Rotterdamie i Schipol Cargo
IRLANDIA****	
NADZÓR	Biuro Komisarzy Podatkowych
ORGANIZACJA	16 dywizji ds. dochodów (4 regionalne: Region Dublin; South West Region; Border, Midlands, West Region; The East & South East Region. Regiony są podzielone na tzw. dzielnice dochodów). Ponadto w strukturze funkcjonują m.in. dywizja ds. dochodzeń, 4 dywizje ds. prawnych i legislacji; dywizja ds. planowania
LITWA*****	
NADZÓR	Ministerstwo Finansów
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Departament Cel; Poziom regionalny: 3 terytorialne urzędy celne (Vilnius, Kaunas, Klaipeda);

* Por.: <http://minfin.gr/portal/el/resource/section/organizational-chart/resourceRepresentationTemplate> [dostęp: 10.02.2017].

** Por.: http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/en_gb/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Memorias_y_estadisticas_tributarias/Memorias/Memorias_de_la_Agencia_Tributaria/_Ayuda_Memoria_2015/_Ayuda_Memoria_2015.html [dostęp: 4.04.2017].

*** Por.: <http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive> [dostęp: 23.11.2016].

**** Por.: <http://www.revenue.ie/en/about/role/organisational-structure.html> [dostęp: 8.04.2017].

***** Por.: <http://www.cust.lt/web/guest/776#en> [dostęp: 8.04.2017].

	Poziom lokalny: Urząd Celny Vilnius: 3 kolejowe oddziały, 4 oddziały drogowe; 5 oddziałów cargo, 1 oddział lotniczy, 1 oddział pocztowy, 1 grupa mobilna. Obszar działalności: Vilnius, Visaginas, Utena, miasta Elektrenai i Druskininkai, Vilnius, Trakai, Salcininkai, Utena, Zarasai, Varena, Sirvintos, Ukmerge, Svencionys, Ignalina, Visaginas, rejony Druskininkai i Moletai. Urząd Celny Kaunas: 1 oddział kolejowy, 2 oddziały drogowe, 5 oddziałów cargo, 1 oddział lotniczy, 1 oddział rzeczny, 1 grupa mobilna. Obszar działalności: Kaunas, Alytus, miasta Marijampole i Birstonas, Kaunas, Alytus, Marijampole, Raseiniai, Kedainiai, Kaisiadorys, Prienai, Jonava, Sakiai, Vilkaviskis, rejony Lazdijai i Panevėžys. Urząd Celny Klaipėda: 3 oddziały kolejowe, 3 oddziały morskie, 2 oddziały drogowe; 2 oddziały cargo, 2 oddziały pocztowe, 2 oddziały rzeczne, 1 grupa mobilna. Obszar działalności: Klaipėda, Palanga, miasta Šiauliai i Neringa, Klaipėda, Skuodas, Kretinga, Tauragė, Šilalė, Šilutė, Joniškis, Kelmė, Pakruojis, Akmenė, Radviliškis, Mažeikiai, Plungė, rejony Telšiai i Šiauliai
WIELKIE KSIĘSTWO LUKSEMBURGA*	
NADZÓR	Ministerstwo Finansów
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Dyrekcja ds. Cła i Akcyzy; Poziom regionalny: Biura Cel (Luskemburg, Luksemburg-Howald, Est, Esch, Nord, Bettembourg). Inspekcje odpowiedzialne za różne obszary działalności, m.in.: „Zdrowie”, „Transport”, „Środowisko”
ŁOTWA**	
NADZÓR	Ministerstwo Finansów
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Państwowy Urząd Skarbowy – Krajowy Zarząd Cła; Poziom regionalny: Regionalny Urząd Celny w Rydze oraz oddziały celne w obrębie czterech Urzędów Regionalnych (Zemgale, Kurlandia, Latgale, Karłataka); Poziom lokalny: 30 punktów kontroli celnej
MALTA***	
NADZÓR	Ministerstwo Finansów
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Departament ds. Cel. Na czele Administracji Celnej Malty stoi Dyrektor Generalny Cła, któremu podlega czterech Dyrektorów (Director Compliance & Systems, Director Excise, Director Enforcement, Director International Policy and Director Administration, a także Legal Framework Review Board and Administrative Support & Investigation Office)
NIEMCY****	
NADZÓR	Federalne Ministerstwo Finansów
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Generalna Dyrekcja ds. Cła; Poziom lokalny: 43 Główny Urzędy Celne; 8 Urzędów Celnych ds. Dochodzeń: Baden-Württemberg (6 Głównych Urzędów Celnych i 1 Urząd Celny ds. Dochodzeń); Bayern (7 Głównych Urzędów Celnych i 1 Urząd Celny ds. Dochodzeń); Berlin (1 Główny Urząd Celny i 1 Urząd Celny ds. Dochodzeń);

* Por.: <http://www.do.etat.lu/direction.htm> [dostęp: 8.04.2017].** Por.: <https://www.vid.gov.lv/lv/par-vid-0> [dostęp: 10.10.2017].*** Por.: <https://customs.gov.mt/about-us/organisation-structure> [dostęp: 8.10.2017].**** http://www.zoll.de/DE/Der-Zoll/Struktur/struktur_node.html [dostęp: 8.10.2017].

	Brandenburg (2 Główne Urzędy Celne); Bremen (1 Główny Urząd Celny), Hamburg (3 Główne Urzędy Celne i 1 Urząd Celny ds. Dochodzeń); Hessen (3 Główne Urzędy Celne i 1 Urząd Celny ds. Dochodzeń); Mecklenburg-Vorpommern (1 Główny Urząd Celny), Niedersachsen (4 Główne Urzędy Celne i 1 Urząd Celny ds. Dochodzeń); Nordrhein-Westfalen (8 Głównych Urzędów Celnych i 1 Urząd Celny ds. Dochodzeń); Rheinland-Pfalz (1 Główny Urząd Celny), Saarland (1 Główny Urząd Celny), Sachsen (1 Główny Urząd Celny i 1 Urząd Celny ds. Dochodzeń); Sachsen-Anhalt (1 Główny Urząd Celny), Schleswig-Holstein (2 Główne Urzędy Celne), Thüringen (1 Główny Urząd Celny)
POLSKA*	
NADZÓR	Ministerstwo Finansów
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Krajowa Administracja Skarbowa KAS, w której funkcjonuje 9 departamentów, w tym, m.in. Departament Cel, Departament Kontroli i Analiz Ekonomicznych; Departament Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej; Departament Poboru Podatków; Poziom regionalny: 16 Izb Administracji Skarbowej; Poziom lokalny: 16 urzędów celno-skarbowych, wraz z 45 delegaturami i 143 oddziałami celnymi
PORTUGALIA**	
NADZÓR	Ministerstwo Finansów i Administracji Publicznej (MFAP)
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Generalna Dyrekcja Cła i Akcyzy (DGAIEC); Dyrekcja Generalna ds. Informatyki i Pomocy w zakresie Podatków i Usług Celnych (DGITA) – odpowiedzialna za wspieranie DGAIEC w zakresie systemów informatycznych i technologii; Poziom regionalny: Dyrektor Generalny Urzędu Podatków i Cła na poziomie regionalnym wspomagany jest przez zastępców. Ponadto Urzędowi podlegają dwie regionalne dyrekcje zlokalizowane w Lizbonie i Porto; Poziom lokalny: w oddziałach celnych zlokalizowanych w Lizbonie (oddziały: port lotniczy i port morski); Porto (port lotniczy); Alverca; Aveiro; Braga; Faro; Freixieiro; Funchal; Jardim; Leixoes; Peniche; Ponta Delgada; Setubal; Viana do Castelo
RUMUNIA**	
NADZÓR	Krajowa Agencja Administracji Skarbowej
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Generalna Dyrekcja Cel; Poziom regionalny: 8 Regionalnych Dyrekcji Celnych (Bukareszt, Iasi, Timisoara, Galati, Craiova, Brasov, Ploiesti, Cluj-Napoca)

* <http://www.mf.gov.pl/krajowa-administracja-skarbowa/kas/struktura-organizacyjna> [dostęp: 7.08.2017]. Funkcjonującą do 28 lutego 2017 r. strukturę terenową tworzyły trzy niezależne od siebie piony: Służba Celna (16 izb celnych, 45 urzędów celnych wraz ze 143 oddziałami celnymi), administracja podatkowa (16 izb skarbowych oraz 400 urzędów skarbowych), kontrola skarbową (16 urzędów kontroli skarbowej (UKS), 8 zamiejscowych ośrodków UKS).

** http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/F2D76036-A62A-4BEF-9AA3-6A7B34F53371/0/Portuguese_Tax_System_CEF.pdf [dostęp: 9.09.2017].

*** <http://www.customs.ro/info-ue/prezentare> [dostęp: 9.04.2017].

SŁOWACJA*	
NADZÓR	Minister Finansów – Administracja Finansowa
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Departament ds. Cel; Poziom regionalny: 8 urzędów celnych (Banska Bystrica, Bratislava, Kosice, Nitra, Presov, Trnava, Trencin, Zielina); Poziom lokalny: oddziały i posterunki celne
SŁOWENIA**	
NADZÓR	Ministerstwo Finansów
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Generalne Biuro ds. Finansów, w którego strukturze funkcjonuje, m.in. Departament ds. Cel (w departamencie działają: wydział ds. procedur celnych; wydział ds. taryfy celnej, wydział ds. akcyzy i opłat środowiskowych); Poziom regionalny: 15 biur regionalnych – w 8 biurach (Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo Mesto, Celje, Koper, Kranj) sprawy celne pozostają w kompetencjach oddziałów celnych
SZWECJA***	
NADZÓR	Mandat Szwedzkiej Służby Celnej pochodzi od Parlamentu (Riksdag) i Rządu
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Dyrektor Generalny. Od 01.01.2008 r. funkcję wspierająco-doradczą pełni Rada Doradcza Szwedzkiej Służby Celnej; Poziom regionalny: 15 urzędów celnych (Arlanda, Eda, Göteborg/Arendal, Hån, Malmö, Norrköping, Stockholm, Storlien, Strömstad, Svinesund, Tärnaby, Haparanda, Idre, Karlskrona/Verkö, Karlshamn/Stilleryd)
Węgry****	
NADZÓR	Krajowa Administracja ds. Cel i Podatków (Komisarz NTCA)
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Dyrekcja ds. Cel i Podatków NTCA; Poziom regionalny: Regionalne Dyrekcje Celne; Poziom lokalny: Dyrekcje zlokalizowane w komitatach (County Customs Directorate: Fejér, Veszprém, Komárom-Esztergom, Pest, Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves, Nógrád, Győr-Moson Sopron, Vas, Zala, Békés, Csongrád, Bács-Kiskun, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok, Szabolcs-Szatmár Bereg, Baranya, Somogy, Tolnay) oraz Dyrekcja Celna zlokalizowana na lotnisku w Budapeszcie
WIELKA BRYTANIA*****	
NADZÓR	Minister Skarbu
ORGANIZACJA	Poziom centralny: HM Revenue & Customs (HMRC) – nieministerialny departament rządu Wielkiej Brytanii. Za skuteczne zarządzanie HMRC odpowiedzialna jest Rada, natomiast organem wykonawczym jest Dyrektor Wykonawczy, Stały Sekretarz i Komitet Wykonawczy. Rada swoje zadania wykonuje przy pomocy czterech grup operacyjnych i pięciu grup wspierających. W dniu 12 listopada 2015 r. HMRC zaproponował zamknięcie 137 biur lokalnych i zastąpienie ich 13 centrami regionalnymi do 2027 roku

* <https://www.financnasprava.sk/en/financial-administration> [dostęp: 9.04.2017].** http://www.fu.gov.si/en/about_the_financial_administration [dostęp: 10.04.2017].*** <http://www.tullverket.se/en/aboutcustoms/organisation.4.7df61c5915510cfe9e76ba7.html> [dostęp: 10.04.2017].**** http://en.nav.gov.hu/about_us [dostęp: 10.04.2017].***** <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-revenue-customs/about> [dostęp: 10.04.2017].

WŁOCHY*	
NADZÓR	Ministerstwo Finansów
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Agencja ds. Cel, wspierana przez Komitet Sterujący i Komitet Strategiczny; Poziom regionalny: 14 Dyrekcji Regionalnych; Poziom lokalny: 102 główne urzędy celne, 47 biur, 225 oddziałów, 41 biur akcyzowych (UTF) i 15 laboratoriów chemicznych.

* https://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/portale/documents/20182/2394811/ammin_dogana-le_uk.pdf/ee7446a8-d8b6-4694-8351-7bffc21c0676 [dostęp: 11.10.2017].

Źródło: opracowanie własne przy wykorzystaniu informacji zawartych na stronach internetowych administracji celnych państw członkowskich.

Różnice w funkcjonowaniu i działaniach

28 unijnych administracji celnych

Różnice w funkcjonowaniu administracji celnych wynikają – poza omówioną wcześniej różną strukturą organizacyjną – z niedostatecznej wydajności i skuteczności działań spowodowanych przez różne systemy informatyczne, różnych metod pracy celników, niedostatecznej infrastruktury na granicach zewnętrznych, różnego poziomu wyszkolenia pracowników, różnej kultury czy tradycji w poszczególnych państwach¹¹. W Unii Europejskiej nie istnieje jedna, centralna agencja celna, nie ma zatem nadrzędnego zarządzania administracjami celnymi w poszczególnych krajach. Ponadto różnice wynikają z pewnej dowolności we wdrażaniu i interpretacji przez 28 państw członkowskich wspólnych przepisów związanych z funkcjonowaniem unii celnej, chodzi nie tylko o kodeks celny, ale również klasyfikację towarów we wspólnej taryfie celnej¹². UE przyznaje państwom członkowskim znaczną swobodę w decydowaniu, w jaki sposób będą interpretować i wdrażać zasady prawa celnego, mimo że podstawowe przepisy celne są wspólne. W rezultacie różne preferencje krajowe doprowadziły do różnych sposobów egzekwowania prawa – na przykład z uwagi na to, że państwa członkowskie mogły wdrażać elektroniczne systemy celne we własnym tempie (w zależności od posiadanych zasobów), systemy te nie były interoperacyjne i w skrajnym przypadku może to oznaczać, że przedsiębiorcy muszą stawić czoła 28 różnym elektronicznym systemom celnym, które nie są ze sobą powiązane. Rozbieżności w egzekwowaniu przepisów dotyczą zwłaszcza naruszeń przepisów

¹¹ W tym kontekście można wspomnieć m.in. o różnych terminach świąt i dni wolnych od pracy służb celnych w różnych państwach członkowskich.

¹² Z uwagi na fakt, że Halloween nie było uznanym i znanym świętem we wszystkich państwach członkowskich, dynia była w Niemczech traktowana i klasyfikowana w taryfie celnej jako towar świąteczny, a w kilku innych krajach UE klasyfikowano ją w innej pozycji taryfowej HS, por.: K. Limbach, *Uniformity of Customs Administration in the European Union*, Bloomsbury Publishing PLC, London–Portland 2015 (Modern Studies in European Law).

prawa celnego i sankcji, a w szczególności: charakteru sankcji administracyjnych bądź karnych, typologii sankcji, pułapów i zakresu naruszeń, systemów rozwiązywania sporów/osiągania ugody, poziomów i rodzajów odpowiedzialności, terminów przedawnienia oraz odpowiedzialności osób prawnych¹³. W praktyce np. pułap finansowy decydujący o tym, że dany czyn jest przestępstwem celnym, waha się pomiędzy 266 euro a 50 tys. euro, w zależności od państwa członkowskiego. Różnią się także m.in. terminy przedawnienia takich naruszeń – wahają się od roku do 30 lat¹⁴. Różnice w metodach i środkach egzekwowania naruszeń prawa celnego w państwach członkowskich stwarzają również pole do różnych nadużyć, korzystając na tym ci, którzy naruszają prawo w państwie o najłagodniejszych przepisach dotyczących sankcji. Ma to również wpływ na dostęp do uproszczeń celnych czy uzyskanie statusu upoważnionego przedsiębiorcy (różna interpretacja przestrzegania przepisów prawa celnego oraz jego naruszeń – warunek przyznania statusu AEO).

Ze względu na różnice w wolumenie handlu nierówny jest stopień obciążenia pracą administracji celnej w poszczególnych państwach członkowskich. Powodem tego jest głównie położenie geograficzne i charakter logistyki łańcucha dostaw. Analiza danych systemu kontroli importu i zasobów (źródeł) dostępnych w państwach członkowskich, umożliwiających ocenę ryzyka, wykazuje na znaczące różnice dotyczące obciążenia pracą funkcjonariuszy zajmujących się analizą ryzyka celnego i typowaniem do kontroli. W niektórych przypadkach obciążenie jest 9-krotnie większe od średniej unijnej w przypadku ładunków lotniczych i 50-krotnie większe w przypadku transportu morskiego¹⁵.

Ze względu na nierówny poziom rozwoju, potencjału i możliwości technicznych krajowych elektronicznych systemów analizy ryzyka nie stworzono jeszcze wspólnych minimalnych norm zautomatyzowanej analizy ryzyka w zakresie bezpieczeństwa i ochrony. Oznacza to, że wspólne kryteria ryzyka nie zostały w pełni wdrożone we wszystkich państwach członkowskich i na szczeblu UE nie można właściwie monitorować oraz oceniać ich skuteczności. Również brak zapewnienia nieprzerwanego (24 godziny na dobę, 7 dni w tygodniu) wsparcia w niektórych państwach członkowskich utrudnia osiągnięcie wspólnych standardów unijnych¹⁶.

¹³ Oznacza to na przykład, że identyczne naruszenie (takie jak klasyfikacja towaru pod niewłaściwą pozycją taryfową) może spowodować bardzo różne konsekwencje w różnych państwach członkowskich. Jeśli organy celne odkryją naruszenie (a ich poziom audytu i egzekwowania przepisów prawa jest zróżnicowany), konsekwencje dla przedsiębiorstwa mogą wahać się od zwykłego ujawnienia błędu i zapłacenia cła (bez kary finansowej) do kary i zajęcia towarów.

¹⁴ Komisja Europejska, *Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnych ram prawnych dotyczących naruszeń przepisów prawa celnego oraz sankcji*, COM(2013) 884 final, s. 3.

¹⁵ European Commission, *Communication to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on Customs Risk Management and Security of the Supply Chain*, COM(2012) 793 final, s. 5.

¹⁶ *Ibidem*, s. 7.

Kierunki działań na rzecz stworzenia jednolitej administracji celnej UE

Główne przedsięwzięcie, które ma bezpośredni wpływ na ujednolicenie działań administracji celnych w Unii Europejskiej, to wdrażany od kilkunastu lat program elektronicznego cła (e-Customs). Można wyróżnić cztery zasadnicze cele tego programu. Pierwszy cel to wprowadzenie bezpapierowego środowiska dla cel i nowa jakość usług celnych, które nie wymagają wizyt w urzędzie celnym, a świadczone są przez wymianę danych elektronicznych między podmiotami gospodarczymi a organami celnymi. Po drugie, chodzi o stworzenie sieci powiązań i wymiany informacji między różnymi podmiotami międzynarodowego łańcucha dostaw (producenci, eksporterzy, firmy transportowe, spedycyjne, przewoźnicy, składy celne, organy celne państw członkowskich) i umożliwienie im wymiany informacji/danych w celu przyspieszenia przepływu towarów. Trzecim celem jest zwiększenie wydajności i ułatwienie procedur celnych w skomputeryzowanym środowisku celnym, przez automatyczne przyjmowanie zgłoszeń celnych, a tym samym przyspieszenie odpraw celnych bez konieczności zwiększenia liczby urzędów celnych czy liczby celników; jest to szczególnie istotne w warunkach znacznego wzrostu wolumenu obrotów towarowych. Wreszcie po czwarte, w ramach e-zgłoszeń celnych, organy celne mogą przeprowadzać bardziej skuteczne kontrole, w tym będą mogły eliminować błędne zgłoszenia celne czy też przeprowadzać analizę ryzyka ex-ante i typować towary do kontroli, określając jej miejsce i zakres. Dla realizacji tych celów decydujące znaczenie ma wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych dla potrzeb celnych. Komisja i państwa członkowskie zobowiązały się do utworzenia i prowadzenia bezpiecznych, zintegrowanych, interoperacyjnych, elektronicznych systemów służących do wymiany zgłoszeń celnych, świadectw elektronicznych, dokumentów towarzyszących i innych informacji w celu usprawnienia przepływu towarów na oraz poza terytorium Unii Europejskiej, a także minimalizowania różnic między procedurami celnymi państw członkowskich. Warunkiem koniecznym jest jednolite stosowanie przepisów unijnych i podobne traktowanie podmiotów gospodarczych, a tym samym zapewnienie sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku. Państwa członkowskie stosowały bowiem niejednolite rozwiązania i podejście do usług celnych, a przedsiębiorstwa działające w różnych państwach członkowskich musiały sprostać niejednokrotnym warunkom dostępu do systemów elektronicznych. Różnice między istniejącymi systemami, zbiorami zasad i wykorzystywanymi danymi, a tym samym brak interoperacyjnych systemów w państwach członkowskich, uniemożliwiały harmonizację działań. Brak wspólnych wymogów dotyczących dostępu do danych oraz różnice w komunikacji między administracjami celnymi w Unii Europejskiej nie mogą mieć miejsca, gdyż mogłoby to stanowić zagrożenie dla sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Konieczne było więc stworzenie wspólnotowych aplikacji dla odpraw celnych, na wzór skomputeryzowanego systemu tranzytowego NCTS, a to z kolei wymagało wprowadzenia ram zbieżności, a także – tam

gdzie to konieczne – wspólnych standardów i struktur¹⁷. Wprowadzono zatem ponad 20 różnych systemów IT w kilku obszarach, w szczególności w zakresie kontroli obrotu towarowego, rejestracji przedsiębiorców, zarządzania ryzykiem i zintegrowanego środowiska taryfowego. System e-Customs wdrażany w Unii Europejskiej przyniósł niewątpliwie redukcję kosztów administracyjnych oraz bardziej zharmonizowaną wymianę informacji między organami celnymi i przedsiębiorcami w państwach członkowskich. Podmioty gospodarcze korzystają ze sprawniejszej obsługi zgłoszeń celnych, dzięki oszczędności czasu i redukcji kosztów związanych z eliminacją dokumentów papierowych. Niemal wszystkie zgłoszenia celne w eksporcie i imporcie w UE są dokonywane obecnie w formie elektronicznej (prawie 99%). 93% wszystkich zgłoszeń celnych w imporcie obsługiwanych jest w ciągu godziny (czas potrzebny od przyjęcia zgłoszenia do dopuszczenia do obrotu), z czego 67% poniżej 5 minut, a jedynie 1% wymaga obsługi powyżej 48 godzin¹⁸. Jednak niektóre dokumenty uzupełniające (listy przewozowe, kontrakty czy faktury) nadal są wymagane w formie papierowej, co zmniejsza te korzyści. Stąd obecnie można mówić o sytuacji, w której mamy do czynienia z mniejszą liczbą papierowych formularzy, a nie z w pełni bezpapierowym środowiskiem dla cła (*a situation of 'paper-less' customs, rather than paper free*)¹⁹. Na obecnym etapie wdrażania programu nastąpiła poprawa przepływu danych między organami celnymi i podmiotami gospodarczymi, nie można jednak mówić o całkowitym braku utrudnień w przepływie informacji. Podmioty gospodarcze muszą niekiedy dostarczać te same dane wielokrotnie w swoim państwie członkowskim oraz – jeśli działają w kilku państwach członkowskich – muszą je przedstawiać w każdym z nich. Jest to na pewno obszar, w którym można jeszcze dokonać usprawnień w przyszłości.

Kolejny czynnik wpływający na różnicowanie działalności poszczególnych administracji celnych to – jak wcześniej wspomniano – brak spójnych kar za naruszenie przepisów celnych. Wniosek Komisji Europejskiej z 2013 r. dotyczący bardziej jednolitych przepisów w tym zakresie, w postaci dyrektywy²⁰, jest nadal dyskutowany i raczej nie należy oczekiwać rewolucyjnych zmian przepisów w najbliższym czasie²¹.

¹⁷ Commission of the European Community, *Implementing the Community Lisbon Programme. Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on a Paperless Environment for Customs and Trade*, COM(2005) 609 final.

¹⁸ European Commission 2017, *EU Customs Union – Fact and Figures 2017*, http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/facts_and_figures/index_en.html [dostęp: 4.10.2017].

¹⁹ European Commission 2015, *E-Customs Progress Report 2014*, Taxud.A.3(2015)321 6215; European Commission, *Evaluation of the Electronic Customs Implementation in the EU. Final report*, 21 January 2015, s. 8.

²⁰ Komisja Europejska, *Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnych ram prawnych dotyczących naruszeń przepisów prawa celnego oraz sankcji*, COM(2013) 884 final.

²¹ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnych ram prawnych dotyczących naru-

Podsumowanie

Niejednolite administracje celne ograniczają efektywność funkcjonowania unijnego systemu celnego, mogą prowadzić do niespójności i powielania pewnych działań. Co więcej, prowadzić mogą także do wzrostu kosztów postępowań sądowych, utraty przychodów z ceł i osłabiać przy tym pozycję konkurencyjną Unii Europejskiej i przedsiębiorców unijnych. Nie dziwi więc fakt, że Unia Europejska już od ponad dwudziestu lat podejmuje działania na rzecz ujednolicenia działań administracji celnych państw członkowskich tak, aby funkcjonowały jak jedna.

Wprawdzie przepisy prawa celnego są w pełni zharmonizowane, ale ich egzekwowanie, które zapewnia przestrzeganie przepisów celnych i zgodne z prawem nakładanie sankcji, wchodzi w zakres prawa krajowego państw członkowskich. W związku z tym egzekwowanie przepisów prawa celnego opiera się na 28 różnych zbiorach przepisów prawnych i odbywa się w warunkach ukształtowanych przez różne krajowe tradycje administracyjne lub prawne. W celu ujednolicenia funkcjonowania administracji celnych i zapewnienia takiego samego traktowania przedsiębiorców w dowolnym miejscu obszaru celnego UE, należy wprowadzić jednoznaczne terminy na wdrożenie przepisów wykonawczych i jednolitą interpretację przepisów celnych Unii Europejskiej.

Istotne dla ujednolicenia funkcjonowania administracji celnych jest wdrożenie interoperacyjnych systemów informatycznych we wszystkich państwach członkowskich, w pełni jednolite stosowanie przepisów celnych, ścisła współpraca między organami celnymi i innymi instytucjami nadzoru w państwach członkowskich. Z punktu widzenia przedsiębiorców, nie będzie wówczas miało znaczenia, gdzie (w jakim kraju) załatwiane będą formalności celne. Paneuropejska obsługa celna zapewniłaby identyczne warunki i niższe koszty związane z transgranicznym ruchem towarów, w szczególności skrócenie czasu trwania odpraw celnych, zmniejszenie kosztów usług celnych. Stąd konieczność podjęcia działań mających na celu jednolite zastosowanie prawodawstwa celnego i nowoczesnego oraz zharmonizowanego podejścia do kontroli celnych. Każda z 28 krajowych administracji celnych, w 28 państwach członkowskich, ponosi w dużej mierze odpowiedzialność za zarządzanie, co nieuchronnie prowadzi do różnych decyzji – nawet jeśli działają one w tych samych ramach. Niewystarczające poparcie polityczne dla silnej centralnej agendy celnej UE odzwierciedla brak wspólnych priorytetów między instytucjami unijnymi, które dążą do szerokiej spójności, a większością krajów UE, które niechętnie rezygnują z suwerenności w tej dziedzinie.

szeń przepisów prawa celnego oraz sankcji” [COM(2013) 884 final – 2013/0432 (COD)], Dz.Urz. C 487, 8.12.2016. W tej opinii przewiduje się utworzenie w przyszłości (bliżej nieokreślonej) Europejskiej Agencji Celnej, Europejskiego Sądu Celnego oraz wspólnego korpusu celnego (pkt 1.4.).

Nie ulega wątpliwości, że w przyszłości nadal będą funkcjonować administracje celne poszczególnych państw członkowskich, z nieco różniącymi się strukturami organizacyjnymi, ale pełniące takie same funkcje i działające w oparciu o zharmonizowane prawo celne; nie będzie jednej administracji celnej na poziomie wyłącznie Unii Europejskiej. Działania podejmowane przez UE w ostatnich latach zmierzają do tego, aby różnice w ich funkcjonowaniu były jak najmniejsze.

Customs Administration in the European Union – Common one or 28 different?

July 1, 2018 is the 50th anniversary of the establishment of the customs union in the European Union and, at the same time, the anniversary of functioning of the Union customs system – a system composed of 28 customs administrations. In the course of performing their tasks, customs administrations of Member States need to act effectively and efficiently; quickly respond to all the needs necessitated by the changing customs surroundings and they must do it in such a way as if they were one entity – one administration. The aim of the present article is to answer the question whether, and, if so, to what extent the operations of the European Union customs administrations have been standardized so that they may be regarded as one, not 28 distinct administrations. The carried out considerations allowed drawing a conclusion that, in the future, there will be no one customs administration, functioning solely on the European Union level – there will still be customs administrations of respective Member States, with slightly-varying organizational structures but performing the same functions and acting on the basis of harmonized customs law. However, it is crucial for the differences in their functioning to be as little as possible, and that has been the main objective of steps undertaken by the European Union in recent years.

Key words: customs administration, Union Customs Code, customs union, customs authorities

Administracja celna w Unii Europejskiej – wspólna czy 28 różnych?

1 lipca 2018 roku przypada 50. rocznica powstania unii celnej w Unii Europejskiej, a tym samym rocznica funkcjonowania unijnego systemu celnego – składającego się z 28 administracji celnych. Administracje celne państw członkowskich, wykonując swoje zadania, muszą działać sprawnie i skutecznie, szybko reagować na wszelkie potrzeby wynikające ze zmiany otoczenia celnego i winny to robić tak, jakby tworzyły jeden podmiot – jedną administrację. Odpowiedź na pytanie, czy i na ile działania administracji celnych Unii Europejskiej zostały ujednolicone tak, aby można było mówić w praktyce o jednej, a nie o 28 różnych służbach celnych, jest celem artykułu. Przeprowadzone rozważania pozwoliły wysunąć wniosek, że w przyszłości nie będzie jednej administracji celnej na poziomie wyłącznie Unii Europejskiej – nadal będą funkcjonować służby celne poszczególnych państw członkowskich, z nieco różniącymi się strukturami organizacyjnymi, ale pełniącymi takie same funkcje i działającymi w oparciu o zharmonizowane prawo celne. Ważnym jest jednak, by różnice w ich funkcjonowaniu były jak najmniejsze i temu służą działania podejmowane w ostatnich latach przez Unię Europejską.

Słowa kluczowe: administracja celna, Unijny Kodeks Celny, unia celna, organy celne

Paweł Kołek

dr, Warszawa

FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF) – KONCERT MOCARSTW FINANSOWYCH?

Wprowadzenie

Rozbudowany i wciąż powiększający się system regulacji międzynarodowego sektora finansowego ma bardzo znaczący wpływ na stosunki gospodarcze o zasięgu ponadnarodowym. Istotnym elementem tego systemu regulacyjnego jest zespół norm dotyczących zwalczania prania brudnych pieniędzy i finansowania terroryzmu (*Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism*, AML/CFT). Kluczową instytucją tworzącą standardy w powyższej materii jest Grupa Zadaniowa ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (*Financial Action Task Force*, FATF). Mimo znaczenia tej organizacji polska literatura z zakresu nauk o polityce poświęca jej zaskakująco niewiele uwagi¹.

Celem niniejszego artykułu jest analiza roli FATF z perspektywy politologicznej. Zasadnicza teza opracowania głosi, że funkcjonowanie Grupy przypomina mechanizm działania koncertu mocarstw w XIX wieku. Choć określenie to wiąże się dość jednoznacznie z dziedziną międzynarodowych stosunków politycznych, na metaforę koncertu mocarstw można również spojrzeć bardziej ogólnie – jako na

¹ Por. jednak: J. Żabińska, *Działalność Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy na rzecz zwiększania stabilności finansowej globalnych rynków finansowych*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Zamiejscowego w Chorzowie Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2010, nr 12, s. 174–177.

efektywny mechanizm stabilizacyjny, regulujący kształt systemu międzynarodowego w danej dziedzinie. Przeniesienie tej kategorii na grunt międzynarodowych stosunków gospodarczych może być przydatne w wyjaśnieniu zasad rządzących tą sferą aktywności państw. Jak zauważa I. Popiuk-Rysińska, mocarstwem sektorowym jest państwo zdolne do działania w skali globalnej w określonej dziedzinie². W przypadku sfery działalności FATF będzie to szeroko rozumiany sektor finansowy. Rzecz jasna, metafory koncertu nie należy traktować zbyt dosłownie, choćby z racji faktu, że koncert mocarstw miał zasięg regionalny, zaś omawiana Grupa – globalny. Niemniej liczne mechanizmy funkcjonowania obydwu są zbliżone, co zostanie scharakteryzowane w dalszej części opracowania.

W początkowej części artykułu zostaną wskazane cechy charakterystyczne zjawiska określanego mianem koncertu mocarstw. Następnie przedstawiona zostanie geneza i działalność FATF. Dalsza część opracowania zmierzać będzie do wykazania, że w świetle wymienionych kryteriów mechanizm FATF może zostać uznany za odpowiednik koncertu mocarstw w dziedzinie międzynarodowego sektora finansowego.

Przy opracowywaniu niniejszego artykułu autor posłużył się analizą tekstów źródłowych oraz literatury przedmiotu. Istotne znaczenie miała także metoda statystyczna, wykorzystana do analizy i interpretacji danych ilościowych.

Koncert mocarstw – charakterystyka

Regionalny system międzynarodowy ukształtowany w Europie na kongresie wiedeńskim w następstwie pokonania napoleońskiej Francji, zwany „koncertem mocarstw” lub „koncertem europejskim”, zapewnił Staremu Kontynentowi bezprecedensowo długi okres pokoju. Mimo pojedynczych konfliktów zbrojnych główne potęgi europejskie przez cały okres 1815–1914 nie prowadziły między sobą wojen. Godnym uwagi wyjątkiem była tu wojna krymska, którą część badaczy wskazuje jako cezurę zamykającą ten etap historii stosunków międzynarodowych³. W funkcjonowaniu omawianego systemu można wskazać kilka reguł⁴.

- 1) W przeciwieństwie do systemu westfalskiego, zakładającego równość państw, szczególną rolę przyznawano mocarstwom, a więc krajom dys-

² I. Popiuk-Rysińska, *Uczestnicy stosunków międzynarodowych, ich interesy i oddziaływania*, [w:] *Stosunki międzynarodowe: geneza – struktura – dynamika*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2001, s. 90.

³ A. Bógdał-Brzezińska, *Ewolucyjny charakter mocarstwowości państw w latach 1815–1989. Mocarstwowość a pojęcia współzależne*, „Stosunki Międzynarodowe” 1998, nr 19, s. 87.

⁴ Zob.: *ibidem*, s. 85–86. Zob. również: L. Czechowska, *Kooperatywne zachowania państw – ewolucja w czasie*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2013, nr 39, s. 79–80; K. Lascurettes, *The Concert of Europe and Great-Power Governance Today*, RAND Corporation, 2017, s. 2–13, http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE200/PE226/RAND_PE226.pdf [dostęp: 18.11.2017].

ponującym największym potencjałem wojskowym. Formalne wyróżnienie tej kategorii w systemie wiedeńskim było nowością w historii stosunków międzynarodowych.

- 2) Katalog mocarstw ewoluował. Początkowa tetrarchia, obejmująca Wielką Brytanię, Rosję, Austrię i Prusy, po dokooptowaniu Francji stała się pentarchią. W następstwie zjednoczenia Włoch i Niemiec także te państwa stały się pełnoprawnymi uczestnikami koncertu, podobnie jak Turcja. Krąg mocarstw – choć dość ekskluzywny – nie był zatem trwale zamknięty.
- 3) Naczelne zasady regulujące funkcjonowanie systemu (równowaga sił i – zwłaszcza początkowo – legitymizm) miały na celu takie ukształtowanie ładu międzynarodowego, by służył on interesom mocarstw, zapobiegając pojawieniu się tendencji hegemonicznych i niebezpieczeństwu kolejnych niszczących konfliktów, podobnych do wojen napoleońskich.
- 4) W imię ochrony systemu mocarstwa gotowe były do ingerencji w sprawy wewnętrzne mniejszych krajów.
- 5) Decydenci dostrzegali konieczność współpracy między mocarstwami. Zasada ta słabła wraz ze wzrostem rywalizacji imperialnej w drugiej połowie XIX wieku, lecz nie zanikła całkowicie aż do wybuchu I wojny światowej. Jednocześnie kooperacja między mocarstwami, mimo początkowych ambitnych założeń, nie została ostatecznie ujęta w rozbudowane ramy instytucjonalne.

Na podstawie powyższego zestawienia można więc przyjąć, że cechami charakterystycznymi dla zjawiska określanego mianem koncertu mocarstw są: a) przyznanie szczególnej mocy decyzyjnej państwom wyróżnionym jako mocarstwa; b) półotwarty charakter tej grupy, dopuszczający możliwość poszerzenia jej składu w drodze kooptacji, a więc na podstawie decyzji dotychczasowych członków; c) podejmowanie działań w służbie interesu członków grupy; d) rozszerzona skuteczność działań, obejmująca sprawy wewnętrzne państw niemających statusu członka; e) niski stopień instytucjonalizacji współpracy, opierającej się raczej na porozumieniu politycznym niż na tworzeniu rozbudowanych struktur administracyjnych.

FATF – geneza i działalność

Financial Action Task Force została powołana w lipcu 1989 r. mocą decyzji szczytu G-7 w Paryżu⁵. Początkowo instytucja ta miała służyć zwalczaniu przestępczości narkotykowej poprzez utrudnianie grupom przestępczym prania pieniędzy za pośrednictwem systemu bankowego.

⁵ Por.: komunikat ze szczytu G7, pkt 53, <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1989paris/communiqu/index.html> [dostęp: 30.06.2017].

Działalność FATF prowadzona jest dwutorowo. Po pierwsze, organizacja ustala standardy, które implementowane są do systemów prawnych poszczególnych państw i przekładają się na funkcjonowanie tzw. podmiotów zobowiązanych. Są to przedsiębiorstwa z szeroko rozumianego sektora finansowego, których współpraca w zwalczaniu procederu prania pieniędzy jest niezbędna. Pierwszy zestaw standardów, tzw. 40 rekomendacji, opracowano w 1990 r., a następnie zmodyfikowano w 1996 r. W 2001 r. przyjęto 9 dodatkowych specjalnych rekomendacji w zakresie zwalczania finansowania terroryzmu. Obydwa zestawy zmodyfikowano w 2003 r., a następnie w 2012 r. scalono je w jednym dokumencie, ponownie liczącym 40 rekomendacji wraz z notami interpretacyjnymi⁶.

Po drugie, FATF prowadzi systematyczne przeglądy systemów prawnych państw członkowskich i trzecich, w celu oszacowania stopnia implementacji przyjętych standardów. Monitoring prowadzony jest przez zespoły złożone z ekspertów państw członkowskich. Kraje niewspółpracujące z Grupą lub nieczyniące wystarczających postępów w zakresie wprowadzania wspomnianych reguł trafiają na „czarne listy” (tzw. listy jurysdykcji niewspółpracujących i wysokiego ryzyka)⁷.

Od początku istnienia FATF organizacja stopniowo poszerzała swoją działalność. Ekspansja odbywała się na trzech płaszczyznach: tematycznej, podmiotowej i geograficznej⁸. W aspekcie tematycznym przejawiała się w rozszerzaniu listy przestępstw źródłowych (*predicate offences*), czyli takich, w odniesieniu do których mają zastosowanie przyjęte standardy. O ile początkowo w sferze zainteresowania organizacji znajdowało się pranie pieniędzy pochodzących z przestępstw narkotykowych, katalog zwalczanych czynów zabronionych był systematycznie rozwijany, wskutek czego obecnie liczy 21 typów przestępstw⁹. Ponadto, oprócz samego zwalczania prania pieniędzy, w 2001 r. w zakresie zainteresowania FATF znalazło się również zwalczanie finansowania terroryzmu, zaś w 2008 r. także walka z rozprzestrzenianiem broni masowego rażenia.

Aspekt podmiotowy dotyczył rozszerzania kategorii podmiotów zobowiązanych. Początkowo odnosiła się ona do banków, ale z czasem zaczęła obejmować także inne instytucje finansowe, w tym m.in. fundusze inwestycyjne, firmy ubezpieczeniowe, podmioty działające na rynku papierów wartościowych i walutowym. Oprócz tego do podmiotów zobowiązanych zalicza się obecnie również

⁶ *The FATF Recommendations*, Financial Action Task Force, October 2016, s. 7–9, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf> [dostęp: 18.11.2017].

⁷ Por.: [http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/more/more-on-high-risk-and-non-cooperative-jurisdictions.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/more/more-on-high-risk-and-non-cooperative-jurisdictions.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)) [dostęp: 19.11.2017]. Zob. również: N.W. Turner, *The Financial Action Task Force: International Regulatory Convergence Through Soft Law*, „New York Law School Law Review” 2014, nr 59, s. 554.

⁸ J.E. Stiglitz, M. Pieth, *Overcoming the Shadow Economy*, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin 2016, s. 9.

⁹ Lista w: *The FATF Recommendations...*, *op. cit.*, s. 115–116.

m.in. agentów obrotu nieruchomościami, kasyna, uczestników obrotu drogimi kamieniami i metalami szlachetnymi, prawników, notariuszy, instytucje świadczące usługi w zakresie powiernictwa oraz pośredników korporacyjnych¹⁰. Tak szerokie ujęcie odbiorców standardów jest uzasadnione wzrastającą różnorodnością form prania pieniędzy i wielością sektorów gospodarki wykorzystywanych w tym celu przez przestępców. Bezpośrednim skutkiem takiego podejścia jest bardzo szerokie nakreślenie kręgu podmiotów poddanych standardom tworzonemu przez FATF.

Aspekt geograficzny odnosił się natomiast do liczby państw członkowskich organizacji. Początkowa grupa 15 krajów rozszerzyła się w 2017 r. do 35¹¹. Dodatkowo członkami FATF są również Komisja Europejska oraz Rada Współpracy Zatoki Perskiej (GCC), pośrednio reprezentujące odpowiednio 13 i 6 państw niebędących samodzielnie członkami organizacji. Listę uzupełnia 9 ciał regionalnych (*FATF-Style Regional Bodies*) współpracujących z FATF i działających w poszczególnych częściach świata. W sumie oznacza to listę ponad 190 jurysdykcji, które bezpośrednio bądź pośrednio zadeklarowały akceptację zasad organizacji¹².

„Mocarstwa sektora finansowego”

Pierwszą przywołaną wyżej cechą charakterystyczną systemu międzynarodowego określanego mianem koncertu mocarstw było wyróżnienie kategorii mocarstw spośród innych państw i przyznanie im szczególnej roli. Już w czasach kongresu wiedeńskiego dążono do obiektywnego oparcia mocarstwowości na mierzalnych danych¹³. Jednak w jaki sposób określić pozycję państwa na światowym rynku finansowym i czy FATF grupuje „mocarstwa sektora finansowego”?

Sama organizacja wymienia następujące kryteria ilościowe, które brane są pod uwagę przy rozpatrywaniu kandydatur potencjalnych nowych członków: 1) liczba ludności; 2) wielkość PKB; 3) wielkość sektora finansowego¹⁴. Co do pierwszego wskaźnika¹⁵, państwa członkowskie grupują większość ludności świata, ale nawet uwzględniając członków GCC i państwa należące do UE, pozostające poza FATF, ich dominacja nie jest bardzo wyraźna. Kraje nienależące do organizacji zamieszkuje prawie 39% populacji globu. Ponadto wśród 13 państw, których ludność wynosi ponad 100 mln osób, aż 6 nie jest członkami FATF¹⁶. Wydaje się

¹⁰ *Ibidem*, s. 116–117, 119–120.

¹¹ W tym Hongkong, traktowany jako oddzielny członek.

¹² Zob.: <http://www.fatf-gafi.org/countries> [dostęp: 20.11.2017].

¹³ A. Bógdał-Brzezińska, *Mocarstwowość w teorii stosunków międzynarodowych*, [w:] *Państwo w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, red. M. Sułek, J. Symonides, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 92.

¹⁴ Por.: <http://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/fatfmembershippolicy.html> [dostęp: 19.10.2017]; zob. także: N.W. Turner, *The Financial Action Task Force...*, *op. cit.*, s. 553.

¹⁵ Dane za 2016 r. za Bankiem Światowym: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> [dostęp: 12.09.2017].

¹⁶ Indonezja, Pakistan, Nigeria, Bangladesz, Filipiny, Etiopia.

jednak, że w przypadku oceny znaczenia kraju na arenie finansowej wskaźnik liczby ludności należy traktować jedynie jako pomocniczy.

Nieco bardziej miarodajnej informacji dostarcza porównanie poziomów PKB¹⁷. W tym przypadku dominacja 35 krajów członkowskich jest już zdecydowana, gdyż organizacja obejmuje państwa wytwarzające niemal 85% światowego PKB (lub prawie 89% przy uwzględnieniu państw GCC i UE spoza FATF). Także ten wskaźnik nie wydaje się jednak całkiem odpowiedni do oszacowania pozycji państw członkowskich w światowym sektorze finansowym. W gospodarce generującej wysoki PKB branża finansowa nie musi bowiem odpowiadać za znaczącą jego część, choć w rozwiniętych gospodarkach taka współzależność zachodzi.

O ile obydwa wspomniane wyżej czynniki są łatwe do zmierzenia i jedno-wymiarowe, o tyle trzeci element – wielkość sektora finansowego – jest bardziej problematyczny. Skalę znaczenia branży finansowej dla danej gospodarki, określaną jako „głębina finansowa” (*financial depth*)¹⁸, obrazują dwa korelujące ze sobą wskaźniki. Pierwszy z nich to proporcja kredytów udzielonych sektorowi prywatnemu przez krajowe banki depozytowo-kredytowe w stosunku do PKB. Pomija on jednak wartość kredytów udzielonych sektorowi publicznemu oraz kredytów udzielonych przez banki centralne. Drugi wskaźnik to proporcja aktywów banków depozytowo-kredytowych do PKB. Wadą tego indykatora jest z kolei nieoszacowanie wartości aktywów innych instytucji finansowych, takich jak np. fundusze inwestycyjne czy instytucje ubezpieczeniowe¹⁹. Mimo niedoskonałości wymienionych wskaźników pozwalają one oszacować wielkość sektora finansowego danego państwa, zwłaszcza relatywnie do innych krajów.

Porównanie obydwu przywołanych wartości dla poszczególnych państw członkowskich FATF do średniej dla wszystkich państw świata²⁰ pokazuje wyraźnie, że prawie wszystkie państwa należące do organizacji cechują się relatywnie większym sektorem finansowym niż reszta krajów. To samo tyczy się państw członkowskich GCC i pozostałych członków UE, choć w przypadku tych dwóch ostatnich kategorii wartości obydwu wskaźników są niższe niż w krajach członkowskich Grupy. Godnymi uwagi wyjątkami są Argentyna, Meksyk i Rumunia (jako członek UE nienależący do FATF), u których wskaźniki głębi finansowej sytuują się poniżej średniej światowej. Znacznie powyżej wartości typowych dla

¹⁷ Dane za 2015 r. za Bankiem Światowym: <http://wdi.worldbank.org/table/4.2#> [dostęp: 10.09.2017].

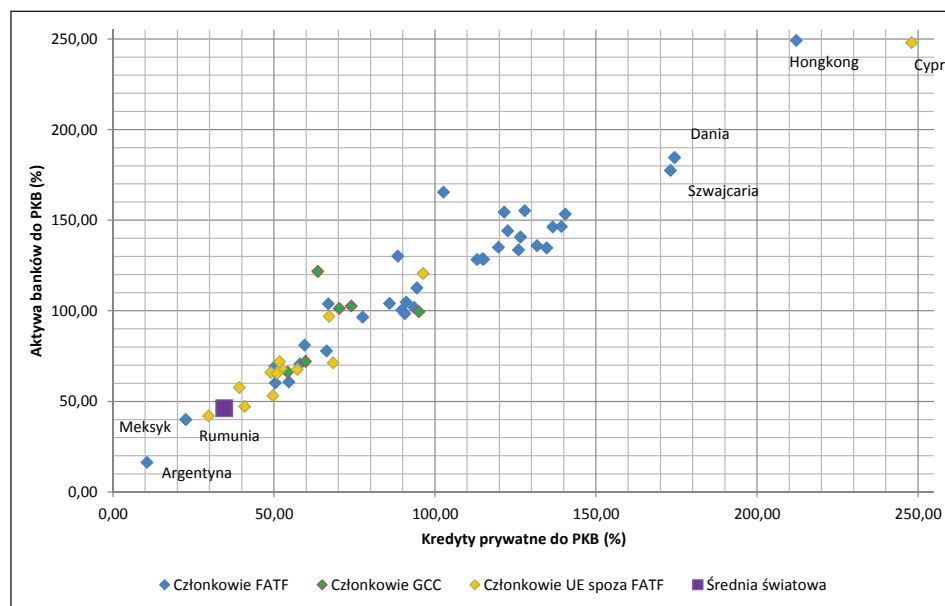
¹⁸ Definicja Banku Światowego: <http://www.worldbank.org/en/publication/gfdr/background/key-terms-explained#6> [dostęp: 20.11.2017].

¹⁹ Pełniejsze statystyki, obejmujące również pozabankowe instytucje finansowe, są dostępne tylko dla nielicznych krajów. Wskaźnik ten bywa także niedokładny w przypadku, gdy w danym kraju siedziby mają liczne korporacje transnarodowe. Zob.: D. Schoenmaker, D. Werkhoven, *What is the Appropriate Size of the Banking System?*, „DSF Policy Paper”, October 2012, No. 28, s. 3, 6–8, 18.

²⁰ Dane za 2015 r. za Bankiem Światowym: <http://www.worldbank.org/en/publication/gfdr/data/global-financial-development-database> [dostęp: 14.09.2017].

państw członkowskich organizacji plasują się Dania, Szwajcaria, Hongkong oraz Cypr (członek UE nienależący do FATF). Reasumując, dane te pozwalają stwierdzić, że sektor finansowy odgrywa w gospodarkach prawie wszystkich państw członkowskich FATF większą rolę niż w pozostałych krajach świata.

Wykres 1. Wskaźniki głębi finansowej państw członkowskich FATF, krajów GCC i państw UE spoza FATF w porównaniu do średniej światowej



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego.

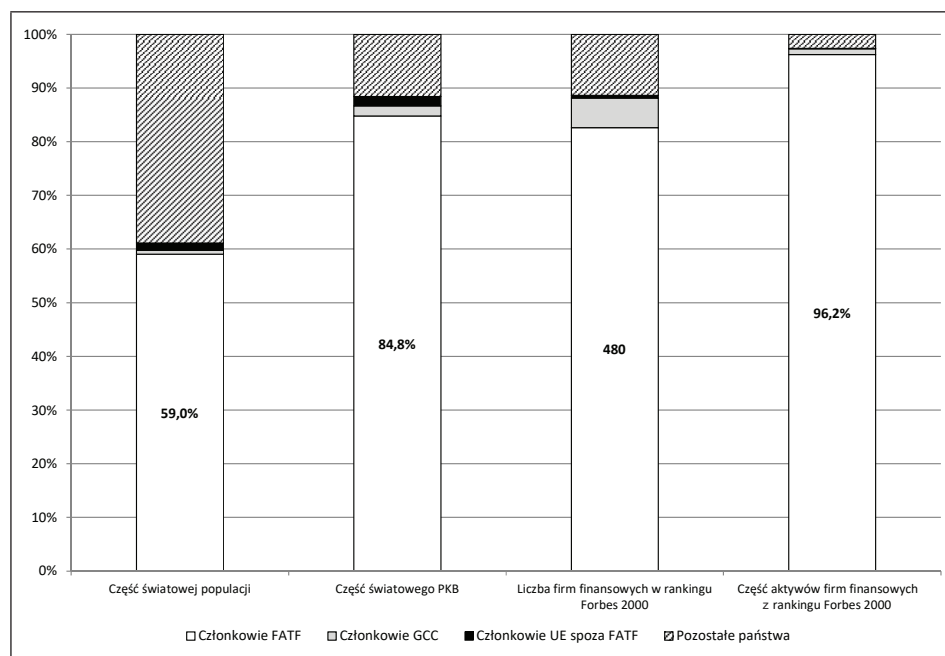
Wskaźniki głębi finansowej pozwalają oszacować wielkość tej branży w danej gospodarce, jednak nie informują o znaczeniu sektora finansowego danego państwa na światowym rynku finansowym. W tej kwestii pomocny może być ranking największych przedsiębiorstw publikowany corocznie przez magazyn „Forbes”, przygotowywany w oparciu o cztery ważne wskaźniki: wielkość sprzedaży, zyski, aktywa i wartość rynkową²¹. Wskaźnik ten ograniczony jest do dwóch tysięcy przedsiębiorstw, toteż z natury rzeczy pomija firmy mniejsze, co może wpłynąć na niedoszacowanie skali wpływu gospodarek cechujących się większym rozdrobnieniem, jednak daje przybliżony obraz roli poszczególnych państw w gospodarce światowej.

²¹ Zob.: <https://www.forbes.com/sites/andreamurphy/2015/05/06/2015-global-2000-methodology/#25d4c0a670f9> [dostęp: 15.10.2017].

W rankingu za 2015 r., wśród 581 firm zaliczonych do sektora finansowego²², niemal 83% (480) ulokowanych było w państwach członkowskich FATF. Jeśli dodać do tego przedsiębiorstwa ulokowane w krajach GCC (32) i państwach UE nienależących do FATF (3), okaże się, że niemal 89% największych firm finansowych świata jest zarejestrowanych w krajach bezpośrednio związanych z tą organizacją. Warto zauważyć, że wskaźniki te są niemal identyczne z udziałem wymienionych państw w światowym PKB.

Dominacja firm finansowych ulokowanych w państwach FATF jest jeszcze bardziej wyraźna, gdy wziąć pod uwagę sumę aktywów przedsiębiorstw reprezentowanych w rankingu. W takim ujęciu sektor finansowy państw członkowskich obejmuje praktycznie wszystkie liczące się w rankingu podmioty.

Wykres 2. Wielkość sektora finansowego państw członkowskich FATF, krajów GCC i państw UE spoza FATF



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego i listy Forbes 2000 za 2015 r.

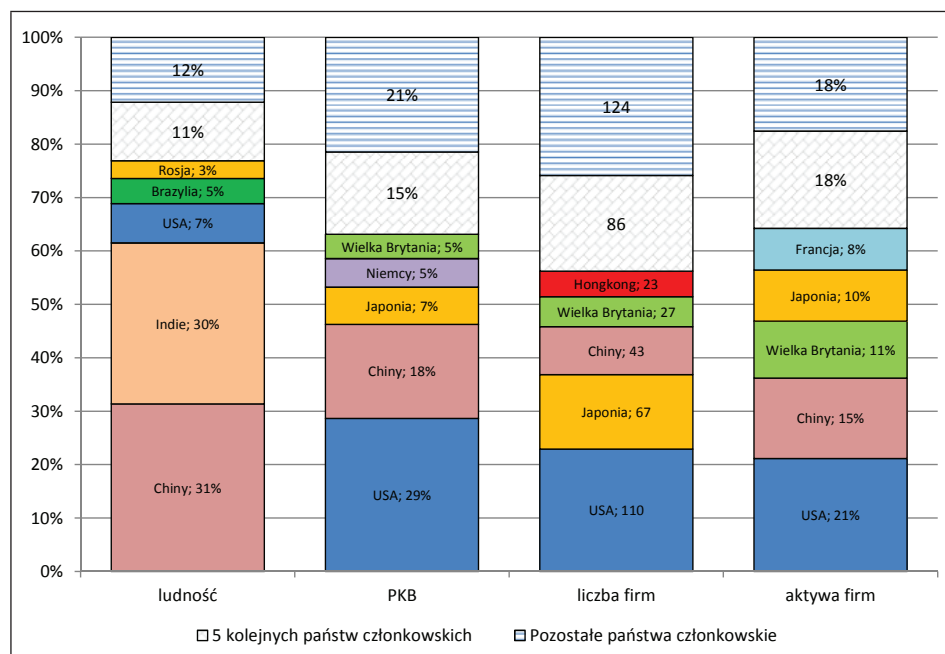
Na podstawie powyższych danych można przyjąć, że państwa członkowskie FATF rzeczywiście sytuują się w centrum światowego sektora finansowego, nawet jeśli nie liczyć krajów należących do GCC lub (zwłaszcza) pozostałych członków UE. Czy jednak fakt ten uprawnia do nazwania każdego z członków

²² W tym banków, banków inwestycyjnych, instytucji ubezpieczeniowych i branży nieruchomości.

FATF mocarstwem finansowym? Ostatecznie organizacja obejmuje aż 35 krajów, trudno zatem zakładać, że wszystkie w jednakowym stopniu składają się na centralną pozycję Grupy na światowej arenie finansowej.

Bardziej szczegółowa analiza wskazuje, że członkowie FATF w żadnym razie nie stanowią zbioru jednorodnego pod względem znaczenia w omawianych obszarach. W każdej z czterech kategorii (ludność, PKB, liczba i aktywa największych przedsiębiorstw finansowych) wyróżnić można grono 5 państw, których łączny potencjał przewyższa pozostałe 30 krajów członkowskich. Jeśli pominąć czynnik demograficzny, w pozostałych trzech kategoriach w skład „wielkiej piątki” wchodzi każdorazowo USA, Chiny, Japonia i Wielka Brytania. Gdy rozszerzyć ten zbiór do 10 krajów, okaże się, że w każdej kategorii „wielka dziesiątka” odpowiada za 74–88% potencjału organizacji. Z drugiej strony, w skład FATF wchodzi również państwa *de facto* nieliczące się w żadnej lub w większości wyróżnionych kategorii, takie jak Islandia, Nowa Zelandia, Luksemburg czy Argentyna.

Wykres 3. Potencjał najważniejszych członków FATF na tle reszty Grupy



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego i listy Forbes 2000 za 2015 r.

Podsumowując, można przyjąć, że choć FATF istotnie gromadzi mocarstwa finansowe, to jednak nie tylko one wchodzi w jej skład. Obok 5–10 państw rzeczywiście najważniejszych znalazło się w niej wielu średnich oraz kilku małych graczy. Choć wśród uczestników XIX-wiecznego koncertu mocarstw rów-

niez można było wyróżnić różne „kategorie wagowe”²³, to jednak FATF jest pod tym względem znacznie mniej elitarna. Metafora koncertu mocarstw ujawnia w tym aspekcie pewne ograniczenia, bo w składzie Grupy znajdują się – czy to ze względów politycznych, czy to z uwagi na potrzebę zrównoważonej reprezentacji geograficznej, o czym dalej – także państwa o mniejszym znaczeniu. Z drugiej strony, nie należy tracić z pola widzenia, że poza Grupą nie pozostaje żadne państwo dysponujące potencjałem porównywalnym do „wielkiej dziesiątki” (pomijając aspekt wielkości populacji).

Liczba członków FATF

Omówione zagadnienie ściśle wiąże się z drugą cechą charakterystyczną koncertu, tzn. z jego półotwartym charakterem²⁴. Pierwotny skład 15 państw założycieli objął członków G-7 oraz Australię, Austrię, Belgię, Luksemburg, Holandię, Hiszpanię, Szwecję i Szwajcarię (dodatkowo również GCC i Komisję Europejską). Już w 1991 r. do organizacji przystąpiło 9 kolejnych państw lub terytoriów (Dania, Finlandia, Grecja, Hongkong – wówczas jeszcze zależny od Wielkiej Brytanii, Irlandia, Nowa Zelandia, Norwegia, Portugalia i Turcja), zaś rok później dwa następne (Islandia i Singapur). Na tym etapie FATF pozostawała w zasadzie organizacją, w której dominującą pozycję zajmowały wysoko rozwinięte państwa szeroko rozumianego Zachodu.

Zmieniło się to dopiero na przełomie wieków. Początek szerszego otwarcia organizacji przypadł na 2000 r. Przyjęto wówczas 3 państwa Ameryki Łacińskiej – Argentynę, Meksyk i Brazylię – zaś w 2003 r. dołączyły RPA i Rosja. Kolejnym milowym krokiem w rozwoju FATF było przystąpienie do niej Chin (2007 r.), Korei Południowej (2009 r.) i Indii (2010 r.). W 2016 r., wraz z akcesją Malezji, doszło do ostatniego jak dotąd rozszerzenia.

Charakter Grupy uległ zatem znacznej ewolucji w ciągu ćwierćwiecza mijającego od jej powstania. Z klubu najwyżej rozwiniętych państw Zachodu, przypominającego nieco rozszerzoną wersję G-7, FATF stała się organizacją znacznie bardziej uniwersalną – przyjęła do swego grona m.in. wszystkie kraje BRICS. Choć opinie, że w organizacji nadal niedoreprezentowane są państwa Południa²⁵, zdają się uzasadnione, to z pewnością wykazała się ona wystarczającą otwartością, aby włączając w swój skład kluczowe kraje niezachodnie, zapobiec stworzeniu przez nie alternatywnego ośrodka normotwórczego²⁶. Faktem jest

²³ K. Lascurettes, *The Concert of Europe...*, *op. cit.*, s. 18.

²⁴ Daty za: <http://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/#d.en.3147> [dostęp: 17.11.2017].

²⁵ Por. np.: S. Ahmed, *The Politics of Financial Regulation*, „Socio-Legal Review” 2015, nr 11, s. 75–76.

²⁶ Na analogicznej zasadzie dokonywała się transformacja zarządzania globalnego w ramach G-7/G-8 w kierunku formuły G-20. Zob.: M. Rewizorski, *Wzrost udziału państw azjatyckich w globalnym zarządzaniu gospodarczym*, „Sprawy Międzynarodowe” 2013, nr 2, s. 74–79.

również, że kryteria członkostwa w FATF nie są całkowicie obiektywne i jasne. Określenie „strategicznej istotności” pozostawia, rzecz jasna, znaczne pole do interpretacji. Ostateczna decyzja w tej materii spoczywa zatem w gestii aktualnych członków²⁷. Pod tym względem FATF przypomina koncert mocarstw, dokonujący kooptacji nowych członków wraz z postępującymi zmianami systemu międzynarodowego.

Obszar działalności FATF

Trzecią wyróżnioną wcześniej cechą koncertu mocarstw było jego funkcjonowanie w służbie interesów zgrupowanych w nim państw. Pomimo pozornie *stricte* technicznego profilu działalności, u źródeł powstania oraz funkcjonowania FATF leżą decyzje polityczne państw członkowskich. Ograniczanie skali procederu prania pieniędzy, czyli pierwotnego celu organizacji, służy zwalczaniu zjawiska przestępczości, a to zazwyczaj leży w interesie władz państwowych. Wskazywanie poszczególnych przestępstw źródłowych jest z kolei odbiciem znaczenia negatywnych konsekwencji, jakie państwa przypisują poszczególnym czynom zabronionym. Początkowe powiązanie procederu prania z przestępczością narkotykową było refleksem zintensyfikowanej kampanii antynarkotykowej, prowadzonej w świecie zachodnim, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych w latach 80. XX wieku²⁸.

Wymownym dowodem na polityczne źródło działalności FATF jest zainteresowanie organizacji zwalczaniem finansowania terroryzmu. Opublikowanie 9 specjalnych rekomendacji w tej materii było bezpośrednim następstwem zamachów zorganizowanych przez Al-Kaidę 11 września 2001 r.²⁹ i wiązało się ze zmianą postrzegania zjawiska terroryzmu po tym wydarzeniu, a także z uświadomieniem sobie podobieństw między procederem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. O ile przed wspomnianymi zamachami zagrożenie terrorystyczne odbierano w znacznym stopniu jako problem wewnętrzny i wyzwanie dla służb policyjnych, o tyle w następstwie ataków w Nowym Jorku oraz Waszyngtonie zaczęto je interpretować bardziej w kategoriach zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego³⁰, co przełożyło się na intensywniejszą i bardziej wielopłaszczyznową walkę z tym zjawiskiem.

Ponadto fakt, że w celu przygotowania i przeprowadzenia zamachów wykonawcy posłużyli się miejscowym systemem bankowym, sprawił, że jego szczelność zaczęto postrzegać jako istotny komponent walki z terroryzmem.

²⁷ N.W. Turner, *The Financial Action Task Force...*, op. cit., s. 553. Analogicznie sytuacja przedstawiała się w G-20. Zob.: M. Rewizorski, *From G7 to L20: Global Governance Evolution*, „Przegląd Zachodni” 2013, nr 2, s. 217.

²⁸ Por.: S. Ahmed, *The Politics of Financial...*, op. cit., s. 71.

²⁹ N.W. Turner, *The Financial Action Task Force...*, op. cit., s. 557.

³⁰ Por.: M. Madej, *Międzynarodowa współpraca w zwalczaniu terroryzmu po 11 września 2001 roku*, „Stosunki Międzynarodowe” 2012, nr 46, s. 85, 90–91.

Mającą doświadczenie w zakresie regulacji sektora finansowego FATF stała się dogodnym instrumentem działania państw zainteresowanych walką z terroryzmem. Organizacja nie jest zresztą jedynym narzędziem służącym temu celowi – już w 1999 r. na forum ONZ przyjęto Międzynarodową Konwencję o Zwalczaniu Finansowania Terroryzmu³¹. Warto przy tym zauważyć, że zasady FATF niejednokrotnie idą dalej niż przepisy Konwencji, np. zakazując finansowania terrorystów lub organizacji terrorystycznych bez względu na możliwość powiązania go z konkretnym aktem przemocy³².

Powyższe przykłady wskazują, że cele organizacji ściśle łączą się z interesami państw ją tworzących. W podobny sposób w polu zainteresowania FATF znalazła się w 2008 r. kwestia walki z proliferacją broni masowego rażenia³³. Nie jest wykluczony dalszy rozwój dorobku FATF w kierunku walki z unikaniem płacenia podatków³⁴, tym bardziej że przestępstwa podatkowe już teraz znajdują się w katalogu przestępstw źródłowych.

FATF a państwa trzecie

Gotowość do ingerencji w sprawy innych państw była czwartą wyróżnioną wcześniej cechą koncertu mocarstw. Czy działalność FATF można postrzegać w tej kategorii? Wydaje się, że aktywność organizacji w znacznym stopniu wpływa na państwa nieczłonkowskie, zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio.

Aspekt bezpośredni przejawia się w faktycznym narzucaniu przyjętych standardów krajom trzecim. W teorii, przyjęte przez FATF rekomendacje funkcjonują w charakterze prawa miękkiego (*soft law*), tzn. standardu niewiążącego na mocy traktatów i przyjmowanego dobrowolnie³⁵. Takie ujęcie ma istotne zalety, gdyż zwiększa szybkość reakcji na zmieniającą się rzeczywistość, co jest szczególnie istotne w obliczu dynamicznie ewoluujących form prania pieniędzy oraz innych rodzajów wykorzystywania systemu finansowego w działalności przestępczej. W praktyce jednak dobrowolność przyjmowania standardów jest pozorna, gdyż brak ich implementacji wiąże się z dolegliwymi obostrzeniami ze strony państw członkowskich, a także innych organizacji międzynarodowych.

Po pierwsze, kraje uznane przez FATF za nieprzestrzegające jej zasad lub niewywiązujące się z przyjętych zobowiązań trafiają na wspomniane wcześniej listy jurysdykcji niewspółpracujących i wysokiego ryzyka. Podmioty zobowiązane z państw członkowskich muszą stosować podwyższone standardy należytej

³¹ Polski tekst Konwencji: Dz.U. z 2004 r., nr 263, poz. 2620.

³² Por.: *The FATF Recommendations...*, *op. cit.*, Rekomendacja 5 wraz z notą interpretacyjną (pkt 6).

³³ Por.: *ibidem*, Rekomendacja 7.

³⁴ Zob. np.: J.E. Stiglitz, M. Pieth, *Overcoming...*, *op. cit.*, s. 14–15.

³⁵ N.W. Turner, *The Financial Action Task Force...*, *op. cit.*, s. 549. Zob. również: H. Amrani, *Anti-Money Laundering as International Standards and the Issue of State Sovereignty*, „Indonesian Journal of International Law” 2014, nr 12, s. 170, 173–175.

staranności wobec klienta (*enhanced due diligence*, EDD) w odniesieniu do kontrahentów pochodzących z krajów i obszarów umieszczonych na liście państw niewspółpracujących³⁶. W praktyce odnosi się to także do podmiotów z państw o strategicznych niedostatkach w obszarze AML/CFT wskutek obowiązkowego podejścia opartego na ryzyku³⁷. Kontakty z podmiotami pochodzącymi z krajów umieszczonych na listach oznaczają zatem wzrost ryzyka regulacyjnego i reputacyjnego. To z kolei przekłada się na wzrost kosztów transakcyjnych lub większą skłonność do całkowitej rezygnacji ze współpracy z podmiotami pochodzącymi z terytoriów z list³⁸.

Ograniczenie lub faktyczne odcięcie od światowego systemu finansowego oznacza poważne problemy dla dotkniętej nim gospodarki, toteż zazwyczaj państwa uginają się pod presją i dążą do wykreślenia z list. W okresie od 2008 r. na liście krajów niewspółpracujących znalazły się dwa państwa – Korea Północna i Iran, z tym że ten drugi został z niej warunkowo usunięty w czerwcu 2016 r. W tym samym czasie, w następstwie prowadzonych co 4 miesiące przeglądów, na liście jurysdykcji o strategicznych niedostatkach w obszarze AML/CFT umieszczono w sumie 57 krajów lub terytoriów, z których każde przebywało na niej średnio 42 miesiące³⁹. Niechlubnymi rekordzistami były pod tym względem Syria i Jemen, figurujące na liście przez 92 miesiące, oraz Pakistan (84 miesiące). Co do zasady kraje, które zostały z tej listy skreślone, nie trafiały na nią ponownie. Jedynym jak dotąd wyjątkiem była pod tym względem Etiopia, która po wykreśleniu w czerwcu 2014 r. wróciła na listę w lutym 2017 r.

Po drugie, implementacja standardów FATF jest stosowana przez inne organizacje międzynarodowe w charakterze wskaźnika pomocniczego. Dla przykładu, w 2002 r. Międzynarodowy Fundusz Walutowy, współpracujący z FATF jako obserwator, dodał stosowanie 40 rekomendacji do własnej listy standardów, co oznacza ich powiązanie z udzielaną przez Fundusz pomocą finansową⁴⁰.

W aspekcie pośrednim wpływ FATF na państwa trzecie przejawia się przez regulacje rynkowe i ich wpływ na decyzje biznesowe podmiotów zobowiązanych. Wraz ze skokowym wzrostem wysokości kar za łamanie krajowych przepisów dotyczących AML/CFT⁴¹ (których źródłem były zasady FATF), objęte

³⁶ *The FATF Recommendations...*, *op. cit.*, Rekomendacja 19.

³⁷ Konieczność uwzględnienia ryzyka kraju pochodzenia. Por.: *ibidem*, Rekomendacja 1 wraz z notą interpretacyjną (pkt 8).

³⁸ Por.: M. Collin, S. Cook, K. Soramäki, *The Impact of Regulation on Payment Flows: Evidence from SWIFT Data*, „CGD Working Paper” 2016, nr 445, s. 4–5; S. Hameiri, L. Jones, *Global Governance as State Transformation*, „Political Studies” 2016, nr 4, s. 12.

³⁹ Dane za raportami monitorującymi FATF: [http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)) [dostęp: 18.11.2017].

⁴⁰ S. Ahmed, *The Politics of Financial...*, *op. cit.*, s. 80.

⁴¹ M. Collin, S. Cook, K. Soramäki, *The Impact of Regulation...*, *op. cit.*, s. 2–3. Zob. także: *Unintended Consequences of Anti-Money Laundering Policies for Poor Countries. A CGD Working Group Report*, Center for Global Development, Washington 2015, s. 10–12.

nimi instytucje finansowe zaczęły w przyspieszonym tempie ograniczać ryzyko regulacyjne. Proces ten (tzw. *de-risking*) polegał na rezygnacji ze współpracy i wypowiedaniu umów z określonymi typami kontrahentów, uznawanymi przez FATF za obarczonych podwyższonym prawdopodobieństwem prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Dotyczyło to przede wszystkim bankowości korespondenckiej, instytucji świadczących usługi w zakresie transferu środków pieniężnych oraz organizacji non-profit⁴².

Usługi korespondenckie świadczone na rynku międzybankowym ułatwiają transgraniczny przepływ pieniędzy, lecz ich wadą jest ograniczona możliwość identyfikacji źródła środków. Ten sam problem, powiększony dodatkowo o brak skutecznego monitoringu transakcji, dotyczy instytucji transferowych, w tym tradycyjnych, opartych na zaufaniu podmiotów określanych jako *hawala*, *hundi* itp. Organizacje non-profit niejednokrotnie służyły natomiast jako fasada dla sponsorowania działalności terrorystycznej.

Jakkolwiek wymienione typy podmiotów bywały wykorzystywane do niezgodnych z prawem celów, to jednak ich masowe odcinanie od systemu finansowego wywołało poważne skutki uboczne, zwłaszcza w państwach rozwijających się. Wypowiadanie relacji korespondenckich bankom z państw wysokiego ryzyka oznaczało znaczne zwiększenie kosztów dla podmiotów pochodzących z tych krajów i zaangażowanych w działalność transgraniczną. Zrywanie współpracy z instytucjami transferowymi pogorszyło natomiast możliwości transferów finansowych do krajów biedniejszych, dla których to źródło pieniędzy ma szczególne znaczenie. Paradoksalnie popchnęło to cały sektor jeszcze głębiej w kierunku relacji nieoficjalnych i trudniejszych do monitorowania. Restrykcje wobec organizacji non-profit także dotknęły w znacznym stopniu gospodarki krajów rozwijających się, w większym stopniu polegających na różnorakiej pomocy zagranicznej⁴³.

Podsumowując, wpływ normotwórczej działalności FATF na kraje niebędące członkami organizacji jest bardzo szeroki, mimo że pozornie przyjęcie i stosowanie jej standardów jest dobrowolne. W tym kontekście organizacja przypomina koncert mocarstw, choć oczywiście jej ingerencja w przestrzeń decyzyjną państw trzecich jest znacznie bardziej subtelna i mniej bezpośrednia niż w przypadku sytuacji z XIX wieku.

Instytucjonalizacja FATF

Ostatnią wskazaną cechą koncertu mocarstw była ograniczona instytucjonalizacja. FATF także charakteryzuje się stosunkowo niewielkim jej stopniem. Najważniejsze decyzje zapadają na posiedzeniach plenarnych, odbywających się

⁴² Por.: *The FATF Recommendations...*, *op. cit.*, Rekomendacje 8, 13 i 14 wraz z notami interpretacyjnymi.

⁴³ *Unintended Consequences...*, *op. cit.*, s. 6–7, 16–21, 24–25, 33, 38–39.

trzy razy do roku. Decyzje podejmowane są na zasadzie konsensu, zaś obradom przewodniczy reprezentant państwa sprawującego prezydencję w danym roku. Zastępuje go przedstawiciel kraju, którego prezydencja przypada na rok kolejny. Bieżącym zarządzaniem i koordynacją zajmuje się Sekretariat organizacji, utworzony w 1992 r. i ulokowany w siedzibie OECD w Paryżu (choć jest od tej ostatniej niezależny). Sekretariat zatrudnia niewielką grupę ekspertów i pracowników administracyjnych⁴⁴.

W porównaniu do innych rozbudowanych organizacji międzynarodowych, zwłaszcza tych zgrupowanych w systemie ONZ, FATF wykazuje bardzo ograniczony stopień instytucjonalizacji. Ostatecznym wykonawcą decyzji organizacji są państwa członkowskie, poprzez własne systemy prawne wymuszające pożądane zachowania na podmiotach zobowiązanych, a jak zauważono poprzednio – pośrednio również na innych krajach⁴⁵. FATF przypomina zatem również pod tym względem koncert mocarstw, choć rzecz jasna strona proceduralna jej funkcjonowania jest nieporównywalnie bardziej sformalizowana, zaś dziedzina działalności jest zupełnie inna. Trzeba wreszcie dostrzec oczywistą różnicę zasięgu: koncert był systemem regionalnym, FATF natomiast jest w swoim obecnym kształcie instytucją o charakterze globalnym, co w naturalny sposób potęguje jej znaczenie.

Podsumowanie

Na podstawie powyższych rozważań stwierdzenie, że FATF stanowi odpowiednik koncertu mocarstw w światowym sektorze finansowym, wydaje się uprawnione, choć z pewnymi – omówionymi wcześniej – zastrzeżeniami, zwłaszcza dotyczącymi liczebności obydwu porównywanych zbiorów. Czy Grupa może zatem stanowić podobnie skuteczne narzędzie regulacji międzynarodowego rynku finansowego?

Porównanie FATF do koncertu mocarstw prowokuje do krytyki tej organizacji – krytyki podobnej do tej, jaką budzą inne instytucje określane w nauce o stosunkach międzynarodowych jako elementy *global governance*. Podkreśla się zatem brak reprezentatywności, zwłaszcza niedostateczny wpływ państw rozwijających się na działalność tych instytucji⁴⁶. Odrębną kwestią jest rozdźwięk między szerokim deklarowanym przyjęciem standardów organizacji a rzeczywistym stopniem ich wprowadzania w życie. Analiza przepływów finansowych z i do krajów oznaczonych przez FATF jako posiadających strategiczne niedostatki w zakresie AML/CFT nie dostarcza jednoznacznych wyników co do występowania samego

⁴⁴ *The FATF 25 years and beyond*, Financial Action Task Force 2014, s. 7. Zob. także: N.W. Turner, *The Financial Action Task Force...*, *op. cit.*, s. 553.

⁴⁵ S. Hameiri, L. Jones, *Global Governance...*, *op. cit.*, s. 10–12.

⁴⁶ M. Rewizorski, *From G7 to L20...*, *op. cit.*, s. 223; S. Ahmed, *The Politics of Financial...*, *op. cit.*, s. 75–76; J.E. Stiglitz, M. Pieth, *Overcoming...*, *op. cit.*, s. 16.

mechanizmu stygmatyzacji⁴⁷. Nawet pełna implementacja standardów do systemu prawnego nie musi zresztą oznaczać, że są one efektywnie realizowane⁴⁸. Co więcej, wskazuje się, że 40 rekomendacji również wymaga udoskonalenia⁴⁹.

Z drugiej jednak strony, wspomniane zastrzeżenia nie są jednoznaczne. Gdy chodzi o reprezentatywność FATF, po rozszerzeniach w pierwszej dekadzie XXI wieku, w znacznie większym stopniu odzwierciedla ona rzeczywisty układ sił na światowym rynku finansowym niż na przykład Rada Bezpieczeństwa ONZ w zakresie międzynarodowych stosunków politycznych⁵⁰. Zarzut niewystarczającej reprezentacji państw Południa można natomiast zakwestionować w tym sensie, że – jak wskazano wyżej – nie posiadają one realnie większego znaczenia w omawianym sektorze. Ich szersza reprezentacja byłaby zatem motywowana głównie kwestiami politycznymi. Już teraz członkostwo niektórych krajów w FATF wydaje się nie znajdować realnego uzasadnienia i wynika głównie z uwarunkowań historycznych. Można wątpić, czy dalsze poszerzenie grona członków, w oparciu o kryteria polityczne, automatycznie poprawiłoby skuteczność Grupy. Szczególna rola państw najsilniejszych w sektorze finansowym wynika z ich zdolności wpływania na globalny rynek, nie zaś odwrotnie. W tym kontekście formalna równość państw nie przekłada się na zwiększenie efektywności organizacji⁵¹.

Postępująca globalizacja sprawiła, że niektóre problemy, jak przestępczość zorganizowana, pokonały szczelność granic państwowych i wymagają rozwiązania na szczeblu ponadnarodowym⁵². Niezbędne są w tym celu skutecznie działające narzędzia. FATF wydaje się dogodnym elementem pozostającego do dyspozycji instrumentarium. Wobec nieefektywności bardziej egalitarnego systemu ONZ (niebędącego na przykład w stanie od lat przyjąć powszechnej konwencji antyterrorystycznej⁵³), przyznanie wyjątkowej roli mocarstwom sektorowym i ingerencja w przestrzeń decyzyjną państw trzecich zdają się konieczne do efektywniejszego zwalczania przestępczości i terroryzmu.

Koncert mocarstw okazał się skutecznym mechanizmem zapewniającym pokój w Europie przez bezprecedensowo długi okres. Dopiero wraz z załama-

⁴⁷ Por.: O. Balakina, A. D'Andrea, D. Masciandro, *Bank secrecy in offshore centres and capital flows: Does blacklisting matter?*, „Review of Financial Economics” 2017, nr 32, s. 43. Istnieją także opinie przeciwnie, wskazujące, że umieszczenie na liście ogranicza przynajmniej wartość transferów wychodzących z tych państw. Zob.: M. Collin, S. Cook, K. Soramäki, *The Impact of Regulation...*, *op. cit.*, s. 22.

⁴⁸ S. Hameiri, L. Jones, *Global Governance...*, *op. cit.*, s. 12.

⁴⁹ Dotyczy to np. kwestii umożliwienia skutecznej identyfikacji rzeczywistych beneficjentów czy efektywnego monitoringu transferu środków. Por.: J.E. Stiglitz, M. Pieth, *Overcoming...*, *op. cit.*, s. 9; M. Collin, S. Cook, K. Soramäki, *The Impact of Regulation...*, *op. cit.*, s. 31.

⁵⁰ Por.: B. Góralczyk, *W poszukiwaniu nowego ładu globalnego*, „Studia Europejskie” 2010, nr 4, s. 67.

⁵¹ Por.: S. Bieleń, *Superordynacja i subordynacja w stosunkach międzynarodowych – geopolityka hegemonii i podporządkowania*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2016, nr 4, s. 211–212.

⁵² H. Amrani, *Anti-Money Laundering...*, *op. cit.*, s. 161–162, 166.

⁵³ M. Madej, *Międzynarodowa współpraca...*, *op. cit.*, s. 91.

niem współpracy w jego ramach doszło do I wojny światowej, która zmieniła kształt systemu międzynarodowego. Wydaje się, że znaczna skuteczność modelu FATF, wynikająca z dużej sprawności decyzyjnej i efektywnego systemu egzekwowania norm, stanowi istotną zaletę, przewyższającą jego niedostatki związane z nieuniwersalnym charakterem członkostwa. Sukces Grupy oznacza przecież korzyści nie tylko dla jej członków, lecz również dla całej społeczności międzynarodowej.

Financial Action Task Force (FATF) – financial great power concert?

The Financial Action Task Force (FATF) constitutes an important pillar in the regulatory system of international economic relations. The Group can be seen as a modern equivalent of the nineteenth-century “concert of powers”. Five characteristics of the latter – 1) special role of great powers; 2) semi-openness; 3) main purpose of serving the interest of its members; 4) accepting intervention into affairs of non-members; 5) limited institutionalization – can also be used to describe FATF. The article elaborates on the multiple similarities, while also discussing the differences between both systems. The conclusion is that despite its minor drawbacks, the FATF model is an efficient and effective tool in combating crime and terrorism, and as such is beneficial for the whole international community, not only the very members of the Group.

Key words: FATF, money laundering, terrorism, global governance

Financial Action Task Force (FATF) – koncert mocarstw finansowych?

Grupa Zadaniowa ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF) jest istotnym elementem w systemie regulacyjnym międzynarodowych stosunków gospodarczych. Grupę można scharakteryzować jako współczesny sektorowy odpowiednik XIX-wiecznego koncertu mocarstw. Pięć cech tego ostatniego – 1) szczególna rola wielkich mocarstw; 2) półotwarty charakter; 3) cel, jakim było służyć interesom członków; 4) dopuszczenie ingerencji w sprawy państw trzecich; 5) ograniczona instytucjonalizacja – odpowiadają również charakterystyce FATF. Artykuł omawia liczne podobieństwa oraz pewne różnice między obydwoma systemami. Ogólny wniosek brzmi, że mimo pewnych niedostatków, model działalności FATF, przypominający koncert mocarstw, jest skutecznym i wydajnym narzędziem zwalczania przestępczości i terroryzmu. Jest zatem użyteczny dla całej społeczności międzynarodowej.

Słowa kluczowe: FATF, pranie pieniędzy, terroryzm, globalne zarządzanie

VARIA

Tomasz Dobrowolski

doktorant, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

„UCIECZKA OD WOLNOŚCI” – KRYZYS ZAUFANIA DO DEMOKRACJI LIBERALNEJ. ZJAWISKO PRZEJŚCIOWE CZY DŁUGOTRWAŁA TENDENCJA?

W ostatnich latach obywatele państw europejskich należących do zachodniego kręgu cywilizacyjnego¹, niezależnie od poziomu rozwoju ich demokracji liberalnej²,

¹ Pojęcie „zachodni krąg cywilizacyjny” użyte zostało w rozumieniu: S.P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Wydawnictwo Muza, Warszawa 1997.

² Autor przez pojęcie „demokracja liberalna” rozumie formę rządów demokratycznych bazujących na „czterech wolnościach” Roosevelta: wolności słowa, wolności wyznania, wolności od biedy i wolności od strachu. Charakteryzuje się ona uczciwymi i wolnymi wyborami, opierającymi się na rzeczywistej rywalizacji pomiędzy poszczególnymi partiami politycznymi, a także zapisanym w konstytucji trójpodziałem władzy oraz praworządnością w życiu codziennym, będącą częścią idei społeczeństwa otwartego, jak również równą dla wszystkich obywateli ochroną praw człowieka oraz praw i wolności obywatelskich. W demokracjach liberalnych demokratyczny charakter państwa definiowany jest za pomocą konstytucji, której podstawowym celem jest określenie roli i uprawnień poszczególnych władz. Natomiast rządzący mają legitymację do sprawowania władzy jedynie w granicach praw spisanych, podanych do publicznej wiadomości, przyjętych i egzekwowanych zgodnie z ustalonymi procedurami. Por.: F.D. Roosevelt, *Franklin D. Roosevelt's „Four freedoms speech” Annual Message to Congress on the State of the Union: 01/06/1941*, Presidential Library and Museum, <https://fdrlibrary.org/four-freedoms> [dostęp: 14.02.2017]; D. Sepczyńska, *W stronę „uszlachetniania demokracji”*, [w:] *Politologia w chrześcijańskiej myśli społeczno-politycznej*, red. Z. Kunicki, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2012, s. 115–116; T. Szawiel, *Demokracja z przymiotnikiem*, „Kultura Liberalna”, <http://kulturaliberalna.pl/2015/12/01/tadeusz-szawiel-demokracja-liberalna-trybunal-konstytucyjny/> [dostęp: 8.05.2017]; S. Ossowski, *Kryzys liberalnej demokracji w Polsce*

zdają się stopniowo tracić zaufanie do tej formy rządów, a niekiedy wręcz kwestionować jej podstawowe pryncypia³. Zjawisko to, swego rodzaju „ucieczka od wolności”⁴, najdobitniej przejawia się w fali sukcesów wyborczych, jakie w ostatnim czasie odnieśli różnego rodzaju radykałowie, nie tylko w młodych demokracjach Europy Środkowo-Wschodniej, lecz także w dojrzałych i skonsolidowanych demokracjach liberalnych Zachodu⁵. Niektórzy komentatorzy doszukują się wręcz analogii pomiędzy obecnym rozwojem wydarzeń w Europie a sytuacją z lat trzydziestych XX w.⁶

Owa „ucieczka od wolności” wyniosła do władzy w Polsce Prawo i Sprawiedliwość (PiS), z Jarosławem Kaczyńskim na czele⁷. Partię, która w przekona-

na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2008, nr 2, s. 99–102; D. Rodrik, S. Mukand, *The puzzle of liberal democracy*, „Business Day”, <https://www.businessdayonline.com/the-puzzle-of-liberal-democracy> [dostęp: 9.05.2017].

³ Por.: J. Reykowski, *Konflikt i dialog w demokracji*, [w:] *Demokracja reaktywacja. Debaty o kryzysie demokracji i jej przyszłości*, red. M. Syska, R. Niwiński, Ośrodek Myśli Społecznej im. F. Lassalle’a, Wrocław 2015, s. 174–175; Y.N. Harari, *Does Trump’s Rise Mean Liberalism’s End?*, „The New Yorker”, <http://www.newyorker.com/business/currency/does-trumps-rise-mean-liberalisms-end> [dostęp: 24.04.2017].

⁴ „Ucieczka od wolności” rozumiana jest jako gotowość wielu obywateli państw Zachodu do dobrowolnej rezygnacji z przysługujących im praw i wolności z powodu lęków, jakie wzbudza w nich zarówno rozwój sytuacji wewnątrz ich krajów, jak i stosunków międzynarodowych. Liczą oni na to, że zrzekając się owych praw i wolności na rzecz państwa (lub innych podmiotów), zdołają zachować (bądź poprawić) poziom swego bezpieczeństwa oraz standard życia. Termin „ucieczka od wolności” zapożyczony został od Ericha Fromma, wybitnego niemieckiego filozofa, socjologa, psychologa i psychoanalityka żydowskiego pochodzenia, który w ten sposób zatytułował swoje najważniejsze dzieło. Starł się on przeanalizować w nim mechanizm tytułowej ucieczki od wolności, próbując m.in. odpowiedzieć na pytanie, z jakich powodów, w określonych warunkach historycznych, jednostki skłonne są dobrowolnie zrzec się swej wolności. Por. E. Fromm, *Ucieczka od wolności*, Czytelnik, Warszawa 2011.

⁵ Por.: *Turning right*, „The Economist”, <http://www.economist.com/news/briefing/21-592666-parties-nationalist-right-are-changing-terms-european-political-debate-does> [dostęp: 17.02.2017]; N. Gutteridge, *MAPPED: Shocking march of the far-right across Europe as migration fears reach fever pitch*, „Express”, <http://www.express.co.uk/news/world/629022/EU-migration-crisis-far-right-parties-Europe-Germany-Sweden-France> [dostęp: 17.02.2017]; F. Decker, *The Populist Challenge to Liberal Democracy*, „Internationale Politik und Gesellschaft” 2003, nr 3, s. 47–59; Y. Plesner, *Turning Back the Tide*, Israel Democracy Institute, <https://en.idi.org.il/articles/14242> [dostęp: 25.05.2017].

⁶ Por.: J. Rostowski, *Why today’s politics do not mirror those of the 1930s*, „Financial Times”, <https://www.ft.com/content/08760186-4a9f-11e6-8d68-72e9211e86ab> [dostęp: 27.04.2017].

⁷ W wyborach parlamentarnych w 2015 r. PiS, jako pierwsza partia polityczna po 1989 r. w Polsce, zdołał zdobyć absolutną większość w Sejmie, która umożliwiła mu samodzielne stworzenie rządu. Istnieją różne opinie co do przyczyn owego triumfu, lecz zdaniem autora kluczowym czynnikiem okazało się zmęczenie i rozczarowanie obywateli dotychczasową koalicją tworzoną przez dwie kadencje przez Platformę Obywatelską (PO) i Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL). Rząd ten zdołał wprowadzić utrzymać polską gospodarkę w dobrej – na tle pozostałych członków Unii Europejskiej – kondycji, zbudować przyjazne relacje z sąsiadami Polski i wzmocnić jej pozycję w Brukseli, jednakże po 8 latach PO – której politycy stanowili trzon rządu – w oczach wyborców sprawiała wrażenie wyczerpanej sprawowaniem władzy, pozbawionej nowych idei, trawionej

niu dużej części komentatorów doprowadziła do głębokiego kryzysu demokracji liberalnej nad Wisłą⁸. Z kolei na Węgrzech przekazała rządy w ręce Viktora Orbána⁹, który otwarcie dyskredytuje demokrację liberalną i zmienia jej charakter na

skandalami siły politycznej. Dodatkowy wpływ na porażkę PO w tych wyborach miała niemrawo przeprowadzona kampania wyborcza.

Wprawdzie PiS, w porównaniu z poprzednimi wyborami parlamentarnymi, uzyskał wysokie poparcie we wszystkich grupach wyborców (niezależnie od ich wieku, miejsca zamieszkania, wykształcenia itd.), jednakże jego zwolennicy charakteryzują się zespołem cech wyróżniających. Stanowi go mieszanina dewocyjnego katolicyzmu, wynaturzonego nacjonalizmu i ksenofobii połączona z poczuciem lęku i bardzo pesymistycznym sposobem postrzeganiem rzeczywistości. Postawa ta stoi jednoznacznie w opozycji do filozofii państwa liberalnego, któremu w wysokim stopniu odpowiadała polityka rządu PO-PSL. Por.: A. Kublik, *Wyborcy PiS boją się sąsiadów bardziej niż reszta Polaków*, „Wyborcza.pl”, <http://wyborcza.pl/1,75248,19071919,wyborcy-pis-boja-sie-sasiadow-bardziej-niz-reszta-polakow.html> [dostęp: 23.04.2017]; J. Ciencki, *5 takeaways from Poland's election*, „Politico”, <http://www.politico.eu/article/5-takeaways-polish-election-2015-law-justice-civic-voters-kaczynski-tusk-eu-pis-szyldo> [dostęp: 23.04.2017].

⁸ Por.: G. Verhofstadt, *Defending Liberal Democracy in Poland*, „The Danish Foreign Policy Society”, <http://udenrigs.dk/en/defending-liberal-democracy-in-poland/#> [dostęp: 12.04.2017]; S. Hanley, J. Dawson, *Poland Was Never as Democratic as It Looked*, „Foreign Policy”, <http://foreignpolicy.com/2017/01/03/poland-was-never-as-democratic-as-it-looked-law-and-justice-hungary-orban/> [dostęp: 12.04.2017]; N. Buckley, *‘Cultural counter-revolution’ tests Polish democracy*, „Financial Times”, <https://www.ft.com/content/89fa3a0c-e70b-11e6-967b-c88452263daf> [dostęp: 13.04.2017]; C. Rebegea, *Bad news for liberal democracy in CEE*, „Center for European Policy Analysis”, <http://cepa.org/Bad-news-for-liberal-democracy-in-CEE> [dostęp: 10.05.2017].

⁹ Dwie dekady po upadku komunizmu Węgry powszechnie uważane były za liberalną demokrację. Jednakże od wyborów parlamentarnych przeprowadzonych w 2010 r., kiedy władza przeszła w ręce konserwatywnej partii Fidesz – Węgierska Unia Obywatelska (węg. *Fidesz – Magyar Polgári Szövetség*) pod przywództwem Orbána, sytuacja polityczna w tym państwie uległa brzemennym w skutkach zmianom. Zdobywając ponad dwie trzecie mandatów w parlamencie, uzyskał on możliwość dokonywania kontrowersyjnych zmian w konstytucji, a Węgierskie Forum Demokratyczne (węg. *Magyar Demokrata Fórum*) oraz Związek Wolnych Demokratów (węg. *Szabad Demokraták Szövetsége*), dwie partie, które na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. odegrały istotną rolę w demokratycznych przemianach na Węgrzech, nie zdołały przekroczyć pięcioprocentowego progu wyborczego. Owo miazdzące zwycięstwo Fideszu było konsekwencją ogromnego niezadowolenia obywateli z rządów znajdującej się od 2002 r. u władzy Węgierskiej Partii Socjalistycznej (węg. *Magyar Szocialista Párt*), które charakteryzowały się ogromną rozrzutnością, plagą korupcji, pseudoreformami i doprowadzeniem na skraj przepaści zbiurokratyzowanego aparatu państwa. Wydarzeniem, które szczególnie wzburzyło obywateli Węgier, było wyjście na jaw jesienią 2006 r. nagrania, na którym ówczesny premier tego kraju, Ferenc Gyurcsány, w poufnym przemówieniu skierowanym do członków swej partii przyznał się do publicznego głoszenia kłamstw podczas kampanii wyborczej do parlamentu. Pozwoliły one jego partii na utrzymanie się przy władzy. W związku z powyższym odpowiedzialnością za klęskę w wyborach parlamentarnych w 2010 r., poniesioną przez partie wprowadzające po upadku komunizmu Węgry na drogę demokracji liberalnej nie należy „obciążać” społeczeństwa. Natomiast wysokie poparcie osiągnięte w nich przez Orbána odczytywać należy bardziej jako wyraz determinacji obywateli, by odsunąć od władzy skompromitowanych działaczy socjalistycznych, niż poparcia dla programu jego partii. Por.: A. Bozoki, *The Crisis of Democracy in Hungary*, „Heinrich-Böll-Stiftung”, https://www.boell.de/de/node/276334#_ftnref1 [dostęp: 13.04.2017]; T. Sardi, *Parliamentary elections in Hungary. The results and political implications*, „CEC Government Relations”, <http://www.cecgr.com/fileadmin/content/analyses/Parliamentary%20elections%20in%20Hungary%202010.pdf> [dostęp: 23.04.2017].

„nieliberalny”¹⁰. Popchnęła ona również Brytyjczyków do podjęcia decyzji o Brexicie, czyli o opuszczeniu Unii Europejskiej¹¹, co bezpośrednio doprowadziło do gwałtownego wzrostu napięcia i liczby agresywnych incydentów na tle narodowościowym i etnicznym w tym państwie¹². W Niemczech Alternatywie dla Niemiec (niem. Alternative für Deutschland, AfD)¹³ zapewniła sukces w wyborach do tamtejszych landtagów, stwarzając grunt pod powtórzenie go podczas wyborów do parlamentu¹⁴, po których AfD uzyskuje w nim pozycję trzeciej siły¹⁵.

¹⁰ Por.: Prime Minister Viktor Orbán's Speech at the 25th Bálványos Summer Free University and Student Camp, Hungarian Government, <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp> [dostęp: 20.04.2017]; P. Wilkin, *Hungary's Crisis of Democracy. The Road to Serfdom*, Lexington Books, Lanham–Boulder–New York–London 2016; *The Hungarian Patient. Social Opposition to an Illiberal Democracy*, eds. P. Krasztev, J. Van Til, Central European University Press, Budapest 2015; C. Rebegea, *Bad news for liberal...*, op. cit.

¹¹ Por.: P.J. Buchanan, *Is Liberal Democracy an Endangered Species?*, „Rasmussen Reports”, http://www.rasmussenreports.com/public_content/political_commentary/commentary_by_pat_buchanan/is_liberal_democracy_an_endangered_species [dostęp: 22.04.2017]; *The politics of anger*, „The Economist”, <http://www.economist.com/news/leaders/21701478-triumph-brexit-campaign-warning-liberal-international-order-politics> [dostęp: 23.04.2017]; M. Czarnecki, *Brexit ma wiele przyczyn. Nawet gdyby UE była doskonała, wyspiarzom i tak by nie pasowała*, „Wyborcza.pl”, <http://wyborcza.pl/1,75399,20322444,brexit-ma-wiele-przyczyn-nawet-gdyby-ue-byla-doskonala-wyspiarzom.html> [dostęp: 23.04.2017]; N.H. Buchanan, *Brexit: Is This the Beginning of the End of Liberal Democracy?*, „Newsweek”, <http://www.newsweek.com/brexit-beginning-end-liberal-democracy-475408> [dostęp: 16.04.2017].

¹² Por.: K. Forster, *Hate crimes soared by 41% after Brexit vote, official figures reveal*, „Independent”, <http://www.independent.co.uk/news/uk/crime/brexit-hate-crimes-racism-eu-referendum-vote-attacks-increase-police-figures-official-a7358866.html> [dostęp: 23.04.2017]; B. Westcott, *Brexit: Racist abuse in UK reported since vote to leave EU*, CNN, <http://edition.cnn.com/2016/06/27/europe/racist-attacks-post-brexit> [dostęp: 23.04.2017]; M. Versi, *Brexit has given voice to racism – and too many are complicit*, „The Guardian”, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/jun/27/brexit-racism-eu-referendum-racist-incidents-politicians-media> [dostęp: 23.04.2017].

¹³ Wyczerpująca charakterystyka tej populistycznej partii politycznej zawarta jest m.in. w: M. Wildt, *Volk, Volksgemeinschaft, AfD*, Hamburger Edition, Hamburg 2017; S. Friedrich, *Die AfD. Analysen – Hintergründe – Kontroversen*, Bertz + Fischer, Berlin 2017; M. Amann, *Angst für Deutschland. Die Wahrheit über die AfD: wo sie herkommt, wer sie führt, wohin sie steuert*, Droemer, München 2017; J. Bender, *Was will die AfD?*, Pantheon Verlag, München 2017; J. Beetz, *Auffällig feines Deutsch. Verborgene Schlüsselwörter eines Parteiprogramms*, Alibri, Aschaffenburg 2017.

¹⁴ Por.: *The Erosion of German Democracy*, „Spiegel Online”, <http://www.spiegel.de/international/germany/german-democracy-eroding-amid-populist-rise-a-1122271.html> [dostęp: 16.04.2017]; *AFD erreicht nach Wahlerfolgen in Umfragen neuen Bestwert*, „Berliner Morgenpost”, <http://www.morgenpost.de/politik/article208284761/AFD-erreicht-nach-Wahlerfolgen-in-Umfragen-neuen-Bestwert.html> [dostęp: 16.04.2017]; K.-A. Scholz, *Alternatywa dla Niemiec. Nowa niemiecka prawica*, Deutsche Welle, <http://www.dw.com/pl/alternatywa-dla-niemiec-nowa-niemiecka-prawica/a-19527294> [dostęp: 16.04.2017].

¹⁵ *Bundestagswahl 2017*, „Der Bundeswahlleiter”, <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2017/ergebnisse/bund-99.html> [dostęp: 26.10.2017].

Przedwczesny optymizm

Jeszcze przed niecałymi 30 laty – na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia – opinie dotyczące kondycji i perspektyw demokracji liberalnej różniły się diametralnie od obecnych. W tym okresie rozpadało się „imperium zła”¹⁶, a kolejne państwa tzw. demokracji ludowej uwalniały się spod jarzma komunizmu. Te przełomowe dla historii współczesnej wydarzenia skłaniały zachodnich polityków i komentatorów do wyrażenia optymistycznych opinii, że przed demokracją liberalną rysuje się świetlana przyszłość, a wyparcie przez nią innych form rządów w poszczególnych państwach świata stanowi jedynie kwestię czasu¹⁷. Ten, rzekomo nieuchronny, proces miał objąć nawet ZSRR (i jego spadkobierczynię Rosję) oraz Chiny, zatem mocarstwa dotychczas wrogie Zachodowi¹⁸. Przekonanie to opierało się na przeświadczeniu, że przywódcy owych państw zrozumieli, iż przetrwanie w zglobalizowanym świecie wymaga nie tylko liberalizacji gospodarki, lecz również liberalizacji i demokratyzacji życia politycznego¹⁹.

Ten stan ducha intelektualnych i rządzących elit Zachodu bardzo trafnie oddaje cytat pochodzący z wydanej po raz pierwszy w 1992 r. książki wybitnego amerykańskiego politologa, Francis Fukuyamy, *The End of History and the Last Man*²⁰ (która w Polsce ukazała się podzielona na dwie części²¹ nakładem poznańskiego wydawnictwa Zysk i S-ka), stanowiącej rozwinięcie jego sławnego eseju z 1989 r. zatytułowanego *The End of History*?²²:

Jesteśmy świadkami nie po prostu końca zimnej wojny czy też przemijania pewnego szczególnego okresu powojennej historii świata, lecz historii świata jako takiej, to jest końca punktu ideologicznej ewolucji ludzkości i uniwersalizacji zachodniej, liberalnej demokracji jako ostatecznej formy rządów²³.

¹⁶ Pojęcie „imperium zła” na określenie ZSRR ukołł prezydent USA Ronald Reagan. Po raz pierwszy użył go publicznie w przemówieniu wygłoszonym 8 marca 1983 r. Zob.: Ronald Reagan, *Address to the National Association of Evangelicals („Evil Empire Speech”)*, Voices of Democracy: The U.S. Oratory Project, University of Maryland, College Park, <http://voicesofdemocracy.umd.edu/reagan-evil-empire-speech-text/> [dostęp: 26.10.2017].

¹⁷ Por.: J. Atlas, *What is Fukuyama saying? And to whom is he saying it?*, „The New York Times”, <http://www.nytimes.com/1989/10/22/magazine/what-is-fukuyama-saying-and-to-whom-is-he-saying-it.html?pagewanted=all> [dostęp: 7.05.2017]; J. Reykowski, *op. cit.*, s. 173.

¹⁸ Szczególnie w przypadku Rosji i Chin te zapowiedzi oraz prognozy okazały się bardzo chybione. Za: R. Kagan, *The End of the End of History*, „New Republic”, <https://newrepublic.com/article/60801/the-end-the-end-history> [dostęp: 21.02.2017].

¹⁹ Por.: *ibidem*; J. Atlas, *What is Fukuyama saying?...*, *op. cit.*

²⁰ F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, The Free Press, New York 1992.

²¹ *Idem*, *Koniec historii*, tłum. T. Bieroń, M. Wichrowski, Zysk i S-ka Wydawnictwo, Poznań 1996 oraz *idem*, *Ostatni człowiek*, tłum. T. Bieroń, Zysk i S-ka Wydawnictwo, Poznań 1997.

²² *Idem*, *The End of History?*, „The National Interest”, No. 16, Summer 1989, s. 3–18.

²³ *Idem*, *Koniec...*, *op. cit.*, s. 7.

Podstawowe przyczyny utraty zaufania obywateli do demokracji liberalnej

W konsekwencji zimnowojennych podziałów państwa europejskie, ze względu na stopień rozwoju demokracji liberalnej, dzielą się na: skonsolidowane demokracje zachodnioeuropejskie oraz znajdujące się w trakcie demokratycznej transformacji państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Ową dychotomię uwzględnić należy, gdy pytamy o powody spadku zaufania obywateli krajów europejskich do demokracji liberalnej.

W przypadku państw Europy Zachodniej źródeł tego zjawiska upatrywać należy przede wszystkim w zmianie warunków życia ich mieszkańców, jaka dokonała się w ciągu ostatnich 40 lat. W odczuciu wielu z nich stają się one coraz mniej przyjazne.

W pierwszych dziesięcioleciach po zakończeniu II wojny światowej – największego kataklizmu w dziejach ludzkości – nastąpiła bezprecedensowa ekspansja demokracji liberalnej w krajach Zachodu²⁴, a szczególnie w Europie Zachodniej²⁵. Tamtejsze elity rządzące, pomne doświadczeń z okresu dwudziestolecia międzywojennego²⁶, postanowiły zadbać o wzbudzenie zaufania obywateli do tej formy rządu głównie poprzez zapewnienie szerokim rzeszom społeczeństwa dobrobytu i poczucia bezpieczeństwa. Jak wiadomo, w latach czterdziestych XX w. rozpoczął się proces zachodnioeuropejskiej²⁷ integracji. Wychodzono z założenia, że rządzący i państwa zobligowani są do roztoczenia kompleksowej opieki nad obywatelem²⁸, w oparciu o keynesizm²⁹. Realizacja tych postanowień sprowadzała się przede wszystkim do znaczącego podniesienia poziomu życia społeczeństwa. Program budowy instytucji państwa opiekuńczego, zwanego również państwem

²⁴ Również w kwestii praw kobiet nastąpił wyraźny postęp (np. we Francji i w Włoszech otrzymały one wreszcie prawa wyborcze), który interpretować można jako uznanie ich udziału w wysiłku wojennym i poniesionych przez nie ofiar. Za: M. MacMillan, *Rebuilding the world after the second world war*, „The Guardian”, <https://www.theguardian.com/world/2009/sep/11/second-world-war-rebuilding> [dostęp: 24.04.2017].

²⁵ Por.: D. Sepczyńska, *op. cit.*, s. 117.

²⁶ Por.: J. Holzer, 1939. *Jak upadały demokracje*, „Polityka”, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/historia/299131,1,1939-jak-upadaly-demokracje.read> [dostęp: 11.05.2017].

²⁷ Por.: W. Roszkowski, *Zarys historii integracji europejskiej po II wojnie światowej*, Ośrodek Myśli Politycznej, <http://www.omp.org.pl/artukul.php?artykul=163> [dostęp: 14.05.2017].

²⁸ Już w 1945 r., po wygranych wyborach parlamentarnych, rząd laburzystowski przystąpił energicznie do budowy podwalin państwa dobrobytu (ang. *welfare state*) w Wielkiej Brytanii. Za: M. MacMillan, *op. cit.*

²⁹ Por.: S. Jahan, A.S. Mahmud, C. Papageorgiou, *What Is Keynesian Economics?*, „International Monetary Fund”, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2014/09/basics.htm> [dostęp: 24.05.2017]. Por.: G.A. Fletcher, *The Keynesian Revolution and Its Critics. Issues of Theory and Policy for the Monetary Production Economy*, Palgrave MacMillan, Basingstoke–London 1989, s. xix–xxi, 88, 189–191, 234–238 oraz 256–261.

dobrobytu³⁰, był możliwy do zrealizowania dzięki temu, że w latach 1945–1975³¹ w krajach Zachodu nastąpiła tzw. złota era kapitalizmu (ang. *golden age of capitalism*)³². Był to wyjątkowo długi okres niespotykanej wysokiego wzrostu gospodarczego. Bezrobocie w większości z tych krajów osiągnęło tak niski poziom, iż użycie określenia „tryumf polityki pełnego zatrudnienia” wydaje się jak najbardziej uzasadnione. Jednocześnie pod presją ideologicznej konkurencji ze strony „realnego socjalizmu”, atrakcyjnej na ów czas, w przekonaniu przedstawicieli wielu segmentów zachodniej opinii publicznej, alternatywy dla kapitalizmu, rządy państw Zachodu zmuszone zostały do przeprowadzenia znaczących reform. Ich efektem była m.in. większa, w porównaniu z wolnorynkowym modelem gospodarki, skala interwencjonizmu państwowego.

Wraz z przypadającym na połowę lat siedemdziesiątych XX w. końcem złotej ery kapitalizmu, który przejawiał się spadkiem tempa wzrostu gospodarczego, przy jednoczesnym wzroście poziomu bezrobocia i inflacji, szerokie rzesze obywatele państw Europy Zachodniej zaczęły tracić poczucie bezpieczeństwa socjalnego, którego najważniejszym elementem było poczucie pewności zatrudnienia na stabilnych warunkach. Od tego momentu masy pracujące musiały borykać się z coraz silniejszymi konsekwencjami procesów globalizacyjnych. To doprowadziło między innymi do redukcji przywilejów pracowniczych, deregulacji rynku pracy, masowego przenoszenia miejsc pracy w fabrykach Europy Zachodniej do krajów Trzeciego Świata, a także zastosowania na dużą skalę outsourcingu³³.

Kolejnymi czynnikami wzbudzającymi złość i frustrację wśród przedstawicieli zachodnioeuropejskiej klasy średniej i niższej, szczególnie tych słabiej wykształconych i wykwalifikowanych, było pogorszenie się ich sytuacji bytowej wskutek demontażu niewydolnych elementów państwa opiekuńczego³⁴. Jak rów-

³⁰ Historia, definicje i modele państwa opiekuńczego przedstawione zostały m.in. w: G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton 1990; E. Huber, C. Ragin, J.D. Stephens, *Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State*, „American Journal of Sociology”, Vol. 99, No. 3, November 1993, s. 711–749; F. Villa, *Polityka społeczna, demokracja i praca socjalna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1997, s. 47–54.

³¹ Poszczególni naukowcy w różny sposób definiują ramy czasowe wyznaczające początek i koniec tego okresu.

³² Okres ten w wyczerpujący sposób przedstawiony został m.in. w: *The Golden Age of Capitalism. Reinterpreting the Postwar Experience*, eds. S.A. Marglin, J.B. Schor, Oxford University Press, Oxford 1991, s. 1–266.

³³ Por.: L. Miś, *Problemy społeczne. Teoria, metodologia, badania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 170; M. MacMillan, *op. cit.*; F.M. Rugitsky, *Inconvenient glow: cliometrics and the „golden age” of capitalism*, „Brazilian Journal of Political Economy”, Vol. 34, 4(137), October–December 2014, s. 587–607; I. Sachs, *Revisiting Development in the Twenty-First Century*, „International Journal of Political Economy”, Vol. 38, No. 3, Fall 2009, s. 9.

³⁴ Por.: M. Grewiński, *Jaka przyszłość państwa opiekuńczego? O przeobrażeniach welfare state*, [w:] *Polska polityka społeczna wobec wyzwań społeczno-ekonomicznych UE*, red. K. Głąbicka, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2007, s. 80–97; P. Pierson, *The New Politics of the Welfare State*, „World Politics”, Vol. 48, No. 2, January 1996, s. 156–163, 166–173.

nież na skutek pojawienia się konieczności rywalizacji przez nich, na coraz trudniejszym rynku pracy, z przybyłymi w okresie powojennego boomu gospodarczego zagranicznymi pracownikami³⁵. Postrzegali ich nie tylko jako groźną, bo tańszą, konkurencję na rynku pracy, lecz również jako poważne obciążenia dla budżetów państw³⁶, a w niektórych przypadkach wręcz jako zagrożenie dla tożsamości narodowej³⁷. Problem ten – w ich oczach – uległ dalszemu zaostreniu po rozszerzeniu Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowo-Wschodniej, jako że ich mieszkańcy w ciągu kilku lat od akcesji uzyskali pełny dostęp do rynku pracy krajów „starej Unii”³⁸. Co więcej, miał on jeszcze zostać zagrożony masowym przenoszeniem miejsc pracy do nowych państw członkowskich wspólnoty³⁹.

W opinii autora kropłą, która przepełniła czarę goryczy w kwestii zaufania obywateli państw Europy Zachodniej do demokracji liberalnej w wymiarze „socjalno-ekonomicznym”, była decyzja rządów poszczególnych krajów o podjęciu akcji ratowania instytucji finansowych podczas kryzysu finansowego 2008 r. W odczuciu bowiem dużej części społeczeństw została ona przeprowadzona na koszt podatników⁴⁰.

Reasumując, w oczach zwykłych obywateli państw Europy Zachodniej demokracja liberalna na razie traci na wiarygodności i atrakcyjności, gdyż – w ich przekonaniu – nie jest w stanie wywiązać się z obietnicy zapewnienia

³⁵ Por.: K. Iglicka, A. Młodawska, *Programy zatrudniania obcokrajowców w Europie i USA*, „Polityka Społeczna” 2007, nr 11–12, s. 29–31.

³⁶ Por.: *Boon or burden?*, „The Economist”, <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21579482-new-study-shows-fiscal-impact-migration-broadly-neutral-boon-or> [dostęp: 14.05.2017]; P. Kaczmarczyk, *Are immigrants a burden for the state budget?*, European University Institute, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/28637/RSCAS_2013_79.pdf [dostęp: 15.05.2017].

³⁷ Por.: K. Iglicka, *Unijny wymiar bezpieczeństwa z perspektywy migracji międzynarodowych i dylematów wielokulturowości*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, s. 1, <http://csm.org.pl/pl/publikacje1/category/43-2004#> [dostęp: 15.05.2017].

³⁸ Por.: J.-C. Garcia-Zamor, *Economic Challenges and Public Policy Dilemmas Facing the New Member-Countries of the European Union*, [w:] *Transition Economies. 21st Century Issues and Challenges*, ed. G.M. Lakatos, Nova Science Publishers, New York 2008, s. 152; S. Koikkalainen, *Free Movement in Europe: Past and Present*, Migration Policy Institute, <http://www.migrationpolicy.org/article/free-movement-europe-past-and-present> [dostęp: 15.05.2017]; M. Kacperska, *Wpływ rozszerzenia wschodniego na rynek pracy w UE*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2008, nr 2, s. 303–314.

³⁹ Por.: E. Kawecka-Wyrzykowska, *Narodowe regulacje na rynku wewnętrznym UE: nowe bariery współpracy*, http://www.kawecka.eu/files/konf_20070619_kawecka.pdf, s. 16–19 [dostęp: 16.05.2017]; D. Greenaway, H. Görg, R. Kneller, *Offshoring and the UK economy*, University of Nottingham, <http://www.nottingham.ac.uk/gep/documents/reports/gep-offshoring-report-06-08.pdf> [dostęp: 17.05.2017].

⁴⁰ Por.: S. Theil, W. Underhill, S. Grove, M. Margolis, T. McNicoll, *Nadchodzi nowa era globalnego kapitalizmu*, „Newsweek Polska”, <http://www.newsweek.pl/polecamy/nadchodzi-nowa-era-globalnego-kapitalizmu,31495,1,1.html> [dostęp: 16.05.2017]; *Finance ministers strike deal to stem bank bailouts*, „Euractiv”, <http://www.euractiv.com/section/euro-finance/news/finance-ministers-strike-deal-to-stem-bank-bailouts/> [dostęp: 17.05.2017].

wysokiego poziomu życia, a ciągły postęp ekonomiczny okazał się niemożliwy do zrealizowania⁴¹.

Również w przypadku państw Europy Środkowo-Wschodniej kwestie związane z realizacją aspiracji materialnych większości obywateli w dużym stopniu rzutują na ich niechętny stosunek do demokracji liberalnej. Tuż po upadku komunizmu przeważało bardzo pozytywne nastawienie. Panowało przekonanie, że zachodzące przemiany polityczno-gospodarcze pozwolą na stosunkowo szybkie osiągnięcie poziomu życia obywateli Zachodu. Jednakże z upływem czasu ponoszone koszty przeobrażeń, gwałtowny wzrost nierówności społecznych, medialne informacje o aferach korupcyjnych, wreszcie poczucie pogarszania się sytuacji materialnej – wszystko to sprawiło, że w szarym obywatelu zaczęła narastać frustracja. Zwykłą koleją rzeczy pojawili się politycy oferujący proste rozwiązanie bardzo złożonych problemów⁴². Szybko zaczęły też rosnać szeregi ich zwolenników, potencjalnych wyborców ugrupowań populistycznych.

Towarzyszyło temu przekonanie, że wszelkie reformy przeprowadzane są kosztem ludzi ciężko pracujących, a jedynymi beneficjentami transformacji są elity polityczne oraz biznesowe. Sytuacja niezadowolenia społecznego ułatwiła populistycznym politykom propagandę haseł o konieczności odsunięcia od władzy starych, tradycyjnych elit politycznych, by zrobić miejsce dla tych, którzy będą realizować interesy ludu pracującego. Rozbudzano nadzieje na uzdrowienie sytuacji politycznej i podwyższenie efektywności zarządzania w gospodarce, na obniżenie podatków oraz podwyższenie zarobków. W atmosferze niezadowolenia społeczne-

⁴¹ Por.: M. Beck, *Liberal Democracies in Crisis*, Heinrich-Böll-Stiftung, <https://pl.boell.org/en/2016/12/12/liberal-democracies-crisis> [dostęp: 8.05.2017].

⁴² Por.: E. Wnuk-Lipiński, *Nie ma przepisu na demokrację*, rozm. przepr. D. Krakowiak, „Liberté!”, <http://liberte.pl/nie-ma-przepisu-na-demokracje/> [dostęp: 24.04.2017]; C. Offe, *Democracy and Trust*, Budapest, Institute for Advanced Study, s. 4–8, <http://www.colbud.hu/honesty-trust/offe/pub02.PDF> [dostęp: 10.05.2017]; A. Pomlenyi, *Populism In The V4 And Its Effects On EU Liberal Democracy*, International Centre for Democratic Transition, <http://www.icdt.hu/publications/2016/attila-pomlenyi-populism-in-the-v4-and-its-effects-on-eu-liberal-democracy> [dostęp: 11.05.2017]; C. Humphrey, R. Mandel, *The Market in Everyday Life: Ethnographies of Postsocialism*, [w:] *Markets and Moralities. Ethnographies of Postsocialism*, eds. R. Mandel, C. Humphrey, Berg, Oxford–New York 2002, s. 1; J. Stańczyk, *Zmiany systemowe w postsocjalistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, „Studia Europejskie” 1997, nr 3, s. 27–43; J.M. Fiszer, *Efekty transformacji ustrojowej i integracji państw Europy Środkowo-Wschodniej z Unią Europejską*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2016, nr 2(53), s. 102–103; D. Petrescu, *Rok 1989 jako powrót do Europy. O rewolucji, reformie i pojednaniu z traumatyczną przeszłością*, [w:] *Interpretacje upadku komunizmu w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. K. Brzechczyn, Instytut Pamięci Narodowej, Poznań 2011, s. 25–26; K. Leśniak-Moczuk, *Společná ocena transformací systemové v kontexte nerovnosti společných*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2007, nr 10, s. 158–173; L. Balcerowicz, *By biednym żyło się lepiej!*, rozm. przepr. J. Kuisz, Ł. Pawłowski, „Kultura Liberalna”, <http://kulturaliberalna.pl/2014/09/09/by-biednym-bylo-lepiej-rozmowa-z-leszkiem-balcerowiczem-pawlowski-kuisz/> [dostęp: 18.05.2017]; *Populist Politics and Liberal Democracy in Central and Eastern Europe*, red. G. Mesežnikov, O. Gyárfášová, D. Smilov, Institute for Public Affairs, Bratislava 2008, s. 5–13, 39–130.

go i antyelitarnych nastrojów szybko uaktywniły się ugrupowania skrajnie prawicowe, które przy pomocy powiązanych mediów rozbudzały w społeczeństwie ksenofobiczne nastroje oraz nacjonalistyczne resentymenty. W rezultacie w krajach Europy Środkowo-Wschodniej zaczęto kontestować demokrację liberalną⁴³. Rozszerzało się też złudne przeświadczenie o potrzebie silnej władzy i przywództwie, które zaprowadzą porządek oraz poprawią poziom życia zwykłych ludzi pracy.

Obok niezadowolenia ze standardów życia, drugim zasadniczym czynnikiem utraty zaufania dużej części obywateli Unii Europejskiej do demokracji liberalnej – niezależnie od tego, czy mieszkają w „młodych” czy w „dojrzałych” demokracjach – jest drastyczne obniżenie się poczucia bezpieczeństwa.

W okresie zimnej wojny obywatelom tych państw – niezależnie od tego, po której stronie żelaznej kurtyny leżały – towarzyszyła świadomość możliwości wybuchu konfliktu zbrojnego na dużą skalę pomiędzy wrogimi blokami polityczno-militarnymi. Jednocześnie jednak mieli oni poczucie relatywnej stabilizacji i braku bezpośredniego zagrożenia w codziennym życiu⁴⁴. Wynikało ono z faktu, że obie strony posiadały broń nuklearną i żadna w zasadzie nie mogła być obiektem ataku, z uwagi na odwet nuklearny. W konsekwencji skutecznie szachowano się atomowymi arsenałami. Pat nuklearny nie wykluczał jednak możliwości pośredniego angażowania się każdej ze stron w zwykłe konflikty regionalne, jakie pojawiały się między wrogimi blokami. Tak więc zimna wojna miała charakter „jedynie” geopolitycznych napięć pomiędzy wschodnim i zachodnim blokiem, a obydwie strony, mimo dzielących je różnic ideologicznych, otwartej wrogości i chęci uzyskania przewagi nad przeciwnikiem, utrzymywały pragmatyczne stanowisko. Starano się ograniczać poziom napięcia we wzajemnych stosunkach, obie strony zdawały sobie bowiem sprawę, jak dramatyczne skutki dla świata miałyby konflikt zbrojny na dużą skalę⁴⁵.

Na początku lat dziewięćdziesiątych XX w., kiedy na skutek upadku bloku komunistycznego zakończyła się zimna wojna, poczucie bezpieczeństwa i stabilizacji uległo wzmocnieniu. W okresie tym w świecie zachodnim sformułowano optymistyczną prognozę o prawdopodobieństwie globalnego triumfu demokracji liberalnej. Świat miał nabrać jednobiegunowego charakteru, a wi-

⁴³ Nie wolno zapominać, że w Polsce ok. 40% społeczeństwa skłonne byłoby zaakceptować niedemokratyczne rządy. Za: E. Wnuk-Lipiński, *Nie ma przepisu...*, *op. cit.*

⁴⁴ W porównaniu do obecnej sytuacji, gdy przeciętni obywatele państw Europy Zachodniej mają wrażenie, że świat staje się coraz bardziej niebezpiecznym miejscem, a ich życie znajduje się w ciągłym zagrożeniu ze strony nieobliczalnych terrorystów, którzy przeniknęli do społeczeństw. Por.: T. Stanley, *West Europe is safer now than in the 1970s. And safer than almost any other region in the world*, „The Telegraph”, <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/03/25/west-europe-is-safer-now-than-in-the-1970s-and-safer-than-almost/> [dostęp: 16.05.2017]; *Are Political Risks Higher Now Than 30 Years Ago?*, BMI Research, <http://www.bmi-research.com/articles/are-political-risks-higher-now-than-30-years-ago> [dostęp: 16.05.2017].

⁴⁵ Por.: D.J. Mierzejewski, *Bezpieczeństwo europejskie w warunkach przemian globalizacyjnych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 65–86.

sząca nad nim przez ponad 40 lat groźba atomowej apokalipsy miała na zawsze przejść do historii⁴⁶.

Jednakże, zupełnie wbrew początkowym oczekiwaniom, w ciągu kilkunastu lat od zakończenia zimnej wojny poziom poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców państw Europy, należących do zachodniego kręgu cywilizacyjnego, uległ dramatycznemu obniżeniu. W tym okresie doszło bowiem do uaktywnienia się islamskiego fundamentalizmu i terroryzmu. Jego skutkiem były budzące grozę zamachy terrorystyczne, m.in. na World Trade Center w Nowym Jorku oraz na Pentagon⁴⁷, w Londynie⁴⁸, Madrycie⁴⁹, Tuluzie⁵⁰, Paryżu⁵¹, Berlinie⁵² czy Sztokholmie⁵³,

⁴⁶ Por.: *ibidem*, s. 26–27.

⁴⁷ Por.: *September 11, Terrorist Attacks, and U.S. Foreign Policy*, ed. J.D. Caraley, The Academy of Political Science, New York 2002; A. Langley, *September 11: attack on America*, Compass Point Books, Minneapolis 2006.

⁴⁸ Por.: B. Hoffman, *The 7 July 2005 London Bombings*, [w:] B. Hoffman, F. Reinares, *The Evolution of the Global Terrorist Threat. From 9/11 to Osama bin Laden's Death*, Columbia University Press, New York 2014, s. 192–223; P. Zimonjic, *Into the Darkness. An Account of 7/7*, Vintage Books, London 2008.

⁴⁹ Por.: P. Hamilos, *The worst Islamist attack in European history*, „The Guardian”, <http://www.theguardian.com/world/2007/oct/31/spain> [dostęp: 20.05.2016]; *Zamachy w Madrycie – odwet za Irak*, Polskie Radio, <http://www.polskieradio.pl/39/156/Artykul/1071933>, *Zamachy w Madrycie – 80%93-odwet za Irak* [dostęp: 16.02.2017]; F. Reinares, *The 2004 Madrid Train Bombings*, [w:] B. Hoffman, F. Reinares, *The Evolution of the Global Terrorist Threat...*, *op. cit.*, s. 29–60.

⁵⁰ Por.: *Shootings in Toulouse and Montauban: what we know*, BBC, <http://www.bbc.com/news/world-europe-17428860> [dostęp: 16.02.2017]; *Toulouse shootings: a timeline of events*, „The Guardian”, <https://www.theguardian.com/world/2012/mar/22/toulouse-shootings-timeline-mohamed-merah> [dostęp: 18.07.2016].

⁵¹ Por.: *Charlie Hebdo attack: Three days of terror*, BBC, <http://www.bbc.com/news/world-europe-30708237> [dostęp: 20.05.2016]; A. Withnall, J. Lichfield, *Charlie Hebdo shooting: At least 12 killed as shots fired at satirical magazine's Paris office*, „Independent”, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/charlie-hebdo-shooting-10-killed-as-shots-fired-at-satirical-magazine-headquarters-according-to-9962337.html> [dostęp: 16.02.2017]; *Paris attacks: What happened on the night*, BBC, <http://www.bbc.com/news/world-europe-34818994> [dostęp: 16.02.2017]; J. Elgot, C. Phipps, J. Bucks, *Paris attacks: day after atrocity – as it happened*, „The Guardian”, <http://www.theguardian.com/world/live/2015/nov/14/paris-terror-attacks-attackers-dead-mass-killing-live-updates> [dostęp: 16.02.2017].

⁵² Por.: *Lkw rast in Weihnachtsmarkt – Polizei geht von Vorsatz aus*, „Spiegel Online”, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/berlin-lkw-attacke-am-breitscheidplatz-polizei-geht-von-vorsatz-aus-a-1126660.html> [dostęp: 25.04.2017]; S. Kirchgaessner, *Police pore over Polish truck driver's final hours for clues to Berlin attack*, „The Guardian”, <https://www.theguardian.com/world/2016/dec/20/police-pore-over-polish-lorry-driver-lukasz-urban-final-hours-berlin-attack> [dostęp: 25.04.2017]; T. Dudek, P. Faigle, *Der Weg des Trucks*, „Zeit Online”, <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2016-12/anschlag-berlin-weihnachtsmarkt-lkw-route> [dostęp: 25.04.2017].

⁵³ Por.: K. Kurkiewicz, *Zamach w Sztokholmie. Świadkowie: „Widziałam setki uciekających ludzi. Ratowali swoje życie”*, „Wyborcza.pl”, <http://wyborcza.pl/7,75399,21608071,widzialam-setki-ludzi-uciekajacych-ratowali-swoje-zycie.html?disableRedirects=true> [dostęp: 25.04.2017]; R. Hermann, *Wer ist der Stockholm-Attentäter wirklich?*, „Neue Zürcher Zeitung”, <https://www.nzz.ch/international/aktuelle-themen/viele-fragen-an-die-schwedische-polizei-wer-ist-der-stockholm->

a więc w krajach powszechnie uznawanych za bardzo stabilne i bezpieczne. Poczucie bezpieczeństwa spadło do najniższego poziomu po wydarzeniach z 11 września 2001 r., kiedy to zaszokowani obywatele państw zachodnich skłonni byli znaczącą część swych swobód, praw i wolności położyć na ołtarzu walki z terroryzmem. Z tej możliwości poszczególne rządy skwapliwie skorzystały⁵⁴.

Obecnie drugą – obok terroryzmu – kwestią wzbudzającą silne lęki w społeczeństwach zachodnich Europy jest masowy napływ uchodźców z ogarniętych wojną krajów Bliskiego Wschodu i Afryki, którego kulminacja, określona mianem europejskiego kryzysu migracyjnego, miała miejsce w 2015 r.⁵⁵

Wpływ internetowych mediów społecznościowych na kryzys zaufania do demokracji liberalnej

Kolejnym, być może nieco zaskakującym czynnikiem mającym wpływ na kryzys zaufania do demokracji liberalnej jest niebywały rozwój internetowych mediów społecznościowych⁵⁶, będący pokłosiem rozwoju technologii informatycznych.

attentaeter-wirklich-ld.1088045 [dostęp: 27.04.2017]; *Wśród ofiar zamachu w Sztokholmie działaczka na rzecz praw człowieka*, TVN24, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/atak-w-sztokholmie-dzialaczka-na-rzecz-praw-czlowieka-wsrod-ofiar,731282.html> [dostęp: 27.04.2017].

⁵⁴ Por.: *Komisja Praw Człowieka ONZ: Czas na konkretne działanie*, Amnesty International, <https://amnesty.org.pl/komisja-praw-cz-c5%82owieka-onz-czas-na-konkretnie-dzia%82anie/> [dostęp: 17.02.2017]; J. Żakowski, *Cztery fronty wolności*, „Polityka”, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/spoleczenstwo/200964,1,czy-wolnosc-staje-sie-dla-nas-ciezarem.read> [dostęp: 17.02.2017]; *Francja stawia bezpieczeństwo wyżej niż wolność*, „WP Wiadomości”, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Francja-stawia-bezpieczenstwo-wyzej-niz-wolnosc,wid,17980572,wiadomosc.html?icaid=117356> [dostęp: 17.02.2016]; J. Jaskiernia, *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki*, [w:] *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, red. J. Symonides, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2010, s. 274–289; B. Skłodowski, *Konflikt pomiędzy bezpieczeństwem a prawami podstawowymi w przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i funkcjonalne*, Ośrodek Analiz Politologicznych UW, <http://oapuw.pl/e-politikon-nr-62013/>, s.142-161 [dostęp: 17.02.2016].

⁵⁵ Por.: J. Park, *Europe's Migration Crisis*, Council on Foreign Relations, <http://www.cfr.org/migration/europes-migration-crisis/p32874> [dostęp: 17.02.2017]; *UNHCR Mid-Year Trends 2015*, UNHCR, https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2015/2015-midyear-trends-report/2015-12-18_MYT_web.pdf [dostęp: 17.02.2017]; L. Sly, *8 reasons Europe's refugee crisis is happening now*, „The Washington Post”, <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/09/18/8-reasons-why-europes-refugee-crisis-is-happening-now> [dostęp: 17.02.2017]; *Warum Flüchtlinge nach Europa kommen*, UNHCR Deutschland, <http://www.unhcr.de/home/artikel/be170c36ad381019e5f0f71941cd9543/warum-fluechtlinge-nach-europa-kommen.html> [dostęp: 17.02.2017]; J. McHugh, *How The EU Migrant Crisis Is Fueling Right-Wing Politicians And Refugee Policies In Europe*, „International Business Times”, <http://www.ibtimes.com/how-eu-migrant-crisis-fueling-right-wing-politicians-refugee-policies-europe-2071326> [dostęp: 18.02.2017].

⁵⁶ Media społecznościowe (ang. *social media*) są platformami internetowymi, których funkcje sprowadzają się przede wszystkim do tworzenia, przetwarzania, odtwarzania, udostępniania, odbierania i komentowania wszelkich treści wizualnych i dźwiękowych (np. tekstu, obrazów, filmów, gier) przez jednostki indywidualne (osoby fizyczne) i/lub instytucjonalne (np. przedsię-

Problemem kluczowym jest tu sposób obiegu informacji w ich ramach. Nie należy go bagatelizować, jako że te właśnie media w coraz większym stopniu kształtują opinie i postawy obywateli państw europejskich cywilizacji zachodniej.

Social media umożliwiają politykom nawiązanie bezpośredniego i osobistego kontaktu ze społeczeństwem, zwłaszcza z wyborcami, z pominięciem parlamentu, partii politycznych czy też mediów tradycyjnych (prasa, radio, telewizja), które do tej pory spełniały funkcję instytucji (organów) pośredniczących. Prowadzi to do niebezpiecznego zjawiska powstawania tzw. komór pogłosowych (ang. *echo chambers*)⁵⁷, czyli stref, w których dominuje daleko posunięta tendencyjność. W jego konsekwencji do obywateli docierają tylko i wyłącznie treści zgodne z ich poglądami, a prawda o rzeczywistości rugowana jest przez post-prawdę (ang. *post-truth*)⁵⁸, czyli przez nieprawdziwe informacje (ang. *fake-news*)⁵⁹ i fikcyjne „alternatywne” fakty (ang. *alternative facts*)⁶⁰. Jak wiadomo, szybkość rozprzestrzenia-

biorstwa, organizacje non-profit, instytucje publiczne). W 2017 r. najpopularniejszymi mediami społecznościowymi na świecie były: Facebook, Twitter, LinkedIn, Google+, YouTube, Instagram, Pinterest, Tumblr, Snapchat oraz Reddit. Za: I. Lupa, *Media społecznościowe jako narzędzia zarządzania kapitałem intelektualnym*, [w:] *Współczesne problemy zarządzania organizacjami*, red. E. Piwoni-Krzeszowska, T. Małkus, Mfiles.pl, Kraków 2014, s. 100 oraz M. Kuchta, *22 serwisy społecznościowe, z których korzystamy najczęściej*, SOCIALPRESS, <https://socialpress.pl/20-17/05/22-serwisy-spolesnosciowe-z-ktorych-korzystamy-najczesciej> [dostęp: 26.10.2017].

⁵⁷ W mediach społecznościowych określenie „komora pogłosowa” bazuje na analogii z akustyczną komorą pogłosową, w której rozpraszają się dźwięki. Stanowi ono metaforyczny opis zjawiska polegającego na wzmocnieniu informacji, idei czy przekonań wewnątrz zdefiniowanego systemu. W tej symbolicznej komorze pogłosowej oficjalne źródła informacji nie zostają poddane weryfikacji, a alternatywne bądź konkurencyjne punkty widzenia poddawane są cenzurze, zabronione albo jednoznacznie niedoreprezentowane. Por.: T. Cheshire, *Social media ‚echo chamber’ causing political tunnel vision, study finds*, Sky News, <http://news.sky.com/story/social-media-echo-chamber-causing-political-tunnel-vision-study-finds-10755219> [dostęp: 27.05.2017].

⁵⁸ Termin „post-prawda” dotyczy sytuacji, kiedy to odwołanie się do sfery emocjonalnej obywateli ma większy wpływ na kształtowanie opinii publicznej niż fakty. Por.: J. Majmurek, *Post-prawda, czyli o świecie, w którym ciagle można wierzyć w zamach smoleński*, „Newsweek Polska”, <http://www.newsweek.pl/polska/spoleczenstwo/post-prawda-slowem-roku-2016-czym-jest-post-prawda-i-jak-wplywa-na-polityke-,artykuly,401583,1.html> [dostęp: 27.05.2017].

⁵⁹ Są to różnego rodzaju nieprawdziwe informacje rozpowszechniane w mediach, aby osiągnąć jakiś cel. Por.: *The Real Story of ‚Fake News’*, „Merriam-Webster”, <https://www.merriam-webster.com/words-at-play/the-real-story-of-fake-news> [dostęp: 5.06.2017].

⁶⁰ Określenie „alternatywne fakty” użyte zostało przez doradczynię prezydenta Donalda Trumpa, Kellyanne Conway, podczas wywiadu, którego udzieliła 22 stycznia 2017 r. Starła się ona bronić w nim nieprawdziwego stwierdzenia wygłoszonego przez sekretarza prasowego Białego Domu, Seana Spicera, dotyczącego inauguracji Trumpa na stanowisko prezydenta USA. Kiedy przeprowadzający wywiad dziennikarz Chuck Todd zapytał, dlaczego Spicer w swoich wywodach jednoznacznie minął się z prawdą, stwierdziła ona, że nie było to kłamstwo, lecz alternatywne fakty. Użyte przez Conway określenie „alternatywne fakty” na dające się jednoznacznie wykazać kłamstwa stało się przedmiotem drwin i szyderstw w mediach społecznościowych oraz ostrej krytyki ze strony dziennikarzy oraz ich organizacji branżowych. Zyskało ono miano orwellowskiego. Conway starła się później bronić wypowiedzianych przez siebie słów, definiując alternatywne fakty jako dodatkowe fakty i alternatywne informacje. Por.: *USA: „Alternatywne fakty” Białego Domu*, „Interia.pl”, <http://fakty.interia.pl/swiat/news-usa-alternatywne-fakty-bialego-domu,nId,2341058>

nia się kłamstw i nieprawdziwych wiadomości została zrewolucjonizowana przez rozwój Internetu. Prowadzona w takich warunkach polityka w dużym stopniu przepełniona jest złością, frustracją i nienawiścią w stosunku do przeciwnika.

Jednocześnie brak możliwości szybkiego zweryfikowania prawdziwości ogromnej masy informacji czyni obywateli podatnymi na manipulacje. Z kolei instynktowne pożądanie przez nich poczucia stabilizacji i bezpieczeństwa – wobec niewydolności tradycyjnych demokratycznych instytucji – powoduje, że w ich oczach na atrakcyjności zyskują tendencje autorytarne i fundamentalistyczne, gdyż autorytarni przywódcy i populistyczni liderzy proponują szybkie i nazbyt uproszczone rozwiązania bardzo kompleksowych problemów⁶¹.

Konsekwencje kryzysu zaufania do demokracji liberalnej i możliwe sposoby jego przezwyciężenia

Już obecnie europejskie państwa zachodniego kręgu cywilizacyjnego odczuwają negatywne skutki euforii towarzyszącej końcowi zimnej wojny i upadkowi komunizmu w kolejnych krajach Europy Środkowo-Wschodniej. W takim klimacie klasa polityczna i elity intelektualne oraz biznesowe zapomniały o konieczności prowadzenia systematycznej edukacji obywatelskiej wśród szerokich mas, w celu utrzymania i podniesienia ich zaufania do demokracji liberalnej i gospodarki wolnorynkowej. Nie dziwi więc, że zostały zaskoczone, gdy na scenie politycznej szybko zaczęła rosnać pozycja partii i ugrupowań populistycznych na skrajnej prawicy, odwołujących się do ksenofobii i nacjonalizmu. Proces ten doprowadził do kryzysu i podziałów wewnątrz Unii Europejskiej. Jego fatalnym skutkiem jest Brexit, który został zapoczątkowany przez referendum z czerwca 2016 r. Jak się zdaje, zarówno pozycja Wielkiej Brytanii, jak i całej Unii Europejskiej w stosunkach ze światowymi mocarstwami, a także z innymi blokami polityczno-ekonomicznymi – na skutek Brexitu – może ulec osłabieniu. Innym niepokojącym następstwem może być dalszy spadek zaufania znacznej części obywateli Unii Europejskiej do demokracji liberalnej, jako wspólnoty politycznej, która według artykułu 2. Traktatu o Unii Europejskiej opiera się na: „warto-

[dostęp: 28.05.2017]; K. de Freytas-Tamura, *George Orwell's '1984' Is Suddenly a Best-Seller*, „The New York Times”, <https://www.nytimes.com/2017/01/25/books/1984-george-orwell-donald-trump.html> [dostęp: 28.05.2017]; J. Calfas, *Sales of '1984' surge after Conway talks 'alternative facts'*, „The Hill”, <http://thehill.com/blogs/blog-briefing-room/news/315808-sales-of-george-orwells-1984-jump-after-conways-alternative> [dostęp: 28.05.2017]; E. Koh, *George Orwell's '1984' surges in sales after 'alternative facts' comment*, „The Kansas City Star”, <http://www.kansascity.com/news/politics-government/article128367114.html> [dostęp: 28.05.2017]; M. Kakutani, *Why '1984' Is a 2017 Must-Read*, „The New York Times”, <https://www.nytimes.com/2017/01/26/books/why-1984-is-a-2017-must-read.html> [dostęp: 28.05.2017]; A. Rafferty, *The Top Trump Controversies of The First 100 Days*, NBC News, <http://www.nbcnews.com/storyline/president-trumps-first-100-days/top-trump-controversies-first-100-days-n746736> [dostęp: 28.05.2017].

⁶¹ Por.: Y. Plesner, *Turning Back the Tide...*, *op. cit.*; M. Beck, *op. cit.*

ściach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości”⁶².

W związku z powyższym odwrócenie tego bardzo negatywnego trendu stanowi kluczowe wyzwanie stojące obecnie przed klasą polityczną i elitami intelektualnymi. Jako że większość obywateli państw Europy należących do zachodniego kręgu cywilizacyjnego ma bardzo instrumentalny stosunek do demokracji liberalnej, darząc ją akceptacją i zaufaniem tylko do momentu, do którego zapewnia im ona dobrobyt i bezpieczeństwo, należy doprowadzić do tego, by w jej ramach – ponownie – ich potrzeby i aspiracje zaspokajane były na akceptowalnym przez nich poziomie⁶³.

W tym kontekście optymizmem napawać mogą rozstrzygnięcia, jakie w ciągu ostatnich miesięcy dokonały się w kilku europejskich państwach. Mowa o wyborach prezydenckich w Austrii⁶⁴, przeprowadzonych 4 grudnia 2016 r., wyborach parlamentarnych w Holandii – 15 marca 2017 r.⁶⁵ oraz prezydenckich we Francji – 7 maja 2017 r.⁶⁶ Tam siły radykalne i antysystemowe poniosły jednoznaczne porażki. Te wyniki interpretować można jako przejaw wzrostu zaufania obywateli do demokracji liberalnej. Jednakże rezultaty wyborów parlamentarnych w kolejnych państwach Unii Europejskiej: 24 września 2017 r. w Niemczech⁶⁷, 15 października 2017 r. w Austrii⁶⁸ oraz 20 i 21 października 2017 r. w Czechach⁶⁹, gdzie radykałowie

⁶² Traktat o Unii Europejskiej, EUR-Lex, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT> [dostęp: 26.10.2017].

⁶³ Por.: J. Miklaszewska, *Wolność jednostki i jej granice w demokratycznym państwie*, [w:] *Wolność i władza w życiu publicznym*, red. J. Mysona Byrska, W. Zuziak, Wydawnictwo Naukowe Papierskiej Akademii Teologicznej w Krakowie, Kraków 2008, s. 25.

⁶⁴ Por.: *Austria wybrała prezydenta. Pewne zwycięstwo Van der Bellena. Oficjalne wyniki wyborów w Austrii*, TVN24, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea,2/ostateczne-wyniki-wyborow-prezydenckich-w-austrii,697686.html> [dostęp: 08.05.2017].

⁶⁵ Por.: A. Gersz, *[Wybory w Holandii 2017 Wyniki] [kto wygrał wybory w Holandii]: Triumf Ruttego, porażka Wildersa*, „Polska Times”, <http://www.polskatimes.pl/fakty/a/wybory-w-holandii-2017-wyniki-kto-wygral-wybory-w-holandii-triumf-ruttego-porazka-wildersa,11889432/> [dostęp: 8.05.2017].

⁶⁶ Por.: M. Syska, *Czy to koniec liberalnej demokracji?*, „Trybuna.eu”, <http://trybuna.eu/czy-to-koniec-liberalnej-demokracji> [dostęp: 8.05.2017].

⁶⁷ Por.: M. Kurowicki, *Wyniki wyborów w Niemczech 2017. CDU znów wygrywa wybory, AfD trzecią siłą*, „Polska Times”, <http://www.polskatimes.pl/fakty/swiat/a/wyniki-wyborow-w-niemczech-2017-cdu-znow-wygrywa-wybory-afd-trzecia-sila,12513060> [dostęp: 26.10.2017].

⁶⁸ Por.: A. Szostkiewicz, *Historyczne wybory w Austrii: populistyczna prawica z silną reprezentacją w parlamencie*, „Polityka”, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1723934,1,historyczne-wybory-w-austrii-populistyczna-prawica-z-silna-reprezentacja-w-parlamencie.read> [dostęp: 26.10.2017].

⁶⁹ Por.: J. Pawlicki, *Wybory w Czechach. Na czele oligarcha, Piraci i ksenofob z japońskimi korzeniami*, „Newsweek Polska”, <http://www.newsweek.pl/swiat/wyniki-wyborow-w-czechach-andrzej-babis-wygrywa,artykuly,417927,1.html> [dostęp: 26.10.2017].

i populisci odnieśli duże sukcesy, nie pozwalają mówić o początku trwałej tendencji.

W moim przekonaniu, aby tak się stało, musi zostać spełniony szereg warunków. Przede wszystkim, chcąc przeciwdziałać eskalacji antyestablishmentowych nastrojów i topniejącego zaufania do demokracji liberalnej, rządy oraz obsługujące je urzędy i instytucje powinny podjąć energiczne działania na rzecz reformy organów władzy, tak by stały się one bardziej efektywne, szybciej reagujące na potrzeby społeczne i bardziej wiarygodne. Dzięki tym zabiegom z pewnością wzrastać będzie zaufanie obywateli do ich działalności.

Jeżeli chodzi o problemy społeczne spowodowane ekonomicznymi dysproporcjami w przebiegu procesów globalizacyjnych, niezbędne jest podjęcie energicznych działań przeciwko zbyt dużemu rozwarstwieniu materialnemu w społeczeństwach⁷⁰. W szczególności przeprowadzenie gruntownej reformy rynków pracy, która przywróciłyby osobom niepotrafiącym odnaleźć się w obecnych realiach wiarę w zmodernizowaną, elastyczną i dynamiczną wolnorynkową gospodarkę rynkową, na której opiera się system polityczny demokracji liberalnej.

Z kolei w dziedzinie bezpieczeństwa kluczowy pozostaje problem skutecznego zwalczania międzynarodowego terroryzmu przy równoczesnym poszanowaniu liberalnych i demokratycznych zasad oraz wolności i praw człowieka, a zwłaszcza mniejszości znajdujących się na marginesie zachodnich społeczeństw. Są to głównie przybysze z innych kręgów cywilizacyjnych, w szczególności ze świata islamu. Skuteczna integracja muzułmanów pozwoliłaby, jeśli nie zlikwidować, to w każdym razie ograniczyć wpływy islamskich radykałów. Przyczyniłaby się również do redukcji takich negatywnych zjawisk jak ksenofobia, nacjonalizm i populizm. Wzmocniłoby to więzi społeczne i osłabiłoby procesy marginalizacji znacznego segmentu społeczeństw zachodnioeuropejskich.

Jednocześnie zaś zarówno klasa polityczna, jak i przedstawiciele świata mass mediów powinni wreszcie zacząć przeciwdziałać palącemu problemowi, jakim jest spadek zaufania do demokracji zachodniej. Jest rzeczą konieczną, by oprzeć politykę informacyjną na fundamencie obiektywnych faktów oraz na merytorycznych argumentach. Taka zmiana przyczyniłaby się do rozwijania dyskursu publicznego opartego na wartościach, na których zbudowane zostały ustroje europejskich państw zachodniego kręgu cywilizacyjnego. Można mieć nadzieję, że proces implementacji niezbędnych zmian i reform stworzy perspektywę renesansu zaufania do demokracji liberalnej w tym regionie⁷¹.

⁷⁰ Por.: *Kto zyskał, a kto stracił na globalizacji?*, WP Finanse, <http://finanse.wp.pl/kto-zyskal-a-kto-stracil-na-globalizacji-6114282575857793a> [dostęp: 21.05.2017].

⁷¹ Por.: Y. Plesner, *Turning Back the Tide...*, *op. cit.*; M. Syska, *Czy to koniec liberalnej demokracji?...*, *op. cit.*

Jak wiadomo, media społecznościowe z natury nie są ani złe, ani dobre, są to tylko narzędzia porozumiewania się między ludźmi. Zdaniem autora należy je wykorzystać w celu przywracania zaufania obywateli do demokracji liberalnej, zatem do rzetelnego informowania i zabierania głosu w najważniejszych procesach decyzyjnych w państwie. Do takich nowoczesnych instrumentów komunikacji należy m.in. rzeczywistość rozszerzona (ang. *augmented reality*)⁷², rzeczywistość wirtualna (ang. *virtual reality*)⁷³, polegająca na analizie danych zastanych (ang. *data analytics*)⁷⁴, *crowdsourcing*⁷⁵ czy *blockchain*⁷⁶. Przykładowo technologia *blockchain*, według ekspertów, miałaby zrewolucjonizować sposób przeprowadzania wyborów, czyniąc je znacznie odporniejszymi na wszelkiego rodzaju manipulacje czy fałszerstwa, a przez to będą one bardziej wiarygodne dla społeczeństwa. Natomiast urządzenia bazujące na technologii rzeczywistości rozszerzonej, połączone z *wearables*⁷⁷, miałyby w niedalekiej przyszłości zrewolucjonizować możliwość weryfikacji przez obywateli prawdziwości treści zawartych w przemówieniach wygłaszanych przez polityków bądź w felietonach pisanych przez komentatorów politycznych. Mają one bowiem umożliwić porównanie w czasie rzeczywistym treści w nich zawartych z informacjami dotyczącymi danego zagadnienia prezentowanymi w formie obrazów wyświetlanych przed oczami zainteresowanego⁷⁸.

⁷² Rzeczywistość rozszerzona – system stanowiący połączenie świata rzeczywistego z wygenerowanym komputerowo. W technologii tej z reguły wykorzystuje się obraz przesyłany z kamery, na który nakładana jest generowana w czasie rzeczywistym grafika trójwymiarowa.

⁷³ Rzeczywistość wirtualna – obraz sztucznej rzeczywistości, który wykreowany został za pomocą technologii informatycznej. Jej istotę stanowi multimedialne tworzenie komputerowej wizji przedmiotów, przestrzeni i zdarzeń.

⁷⁴ Analiza danych zastanych – przetwarzanie za pomocą różnych metod (m.in. statystycznych czy eksploracyjnych) danych, by na ich podstawie uzyskać użyteczne wnioski i informacje.

⁷⁵ *Crowdsourcing* – outsourcing zadań wykonywanych tradycyjnie przez pracowników danej organizacji (np. firmy, instytucji publicznej czy organizacji non-profit) do niezidentyfikowanej, z reguły bardzo szerokiej grupy osób. W niektórych przypadkach mogą być nimi wszyscy użytkownicy Internetu. Określenie *crowdsourcing* stanowi zlepek dwóch angielskich wyrazów: *crowd* – tłum oraz *sourcing* – pozyskiwanie.

⁷⁶ Jak dotąd technologia *blockchain* używana jest do przechowywania i przesyłania informacji dotyczących transakcji zawieranych w Internecie. Owe transakcje poukładane są w formie występujących po sobie bloków danych. Każdy z nich zawiera informacje na temat konkretnie zdefiniowanej liczby transakcji. Kiedy jeden z nich wypełni się informacjami dotyczącymi różnego rodzaju transakcji (np. kupna lub sprzedaży walut, w tym kryptowalut), tworzy się kolejny blok danych, a po nim następne. Formują one swoisty łańcuch bloków, od którego stworzona została anglojęzyczna nazwa tej technologii. Bezpieczeństwo technologii *blockchain* opiera się na niemożności podrobienia łańcucha bloków. Za: K. Majdan, *Blockchain, czyli łańcuch bez słabych ogniw. Interesują się nim nawet polscy politycy*, „Business Insider Polska”, <http://businessinsider.com.pl/technologie/blockchain/blockchain-co-to-jest/vlfytn4> [dostęp: 21.05.2017].

⁷⁷ *Wearables* – ubrania oraz akcesoria zawierające w sobie komputer oraz zaawansowane technologie elektroniczne.

⁷⁸ Por.: C. Sidar, *Technology could be the key to restoring the world's trust in democracy*, „Business Insider”, <http://www.businessinsider.com/technology-could-be-the-key-to-restoring-the-worlds-trust-in-democracy-2016-8?IR=T> [dostęp: 19.05.2017].

„Escape from freedom” – crisis of the trust to the liberal democracy. Temporary phenomenon or long-lasting-trend?

This article is an attempt to answer the question, why there has been a recent crisis of trust to the liberal democracy in European states belonging to the Western circle of civilisation and how it could be overcome. According to the opinion of the author, the main reason for that crisis is an instrumental approach of a large part of citizens of those countries towards this form of government. They accept and trust it only as long as it provides them with prosperity and a sense of security, which is currently – up to them – not working properly. That is why, in order to change that situation, fulfilling their needs and aspiration on acceptable level must be again possible within the framework of this form of government. In order to achieve this goal a number of conditions must be met, including, restoring trust of citizens in the government and faith in the electoral process, taking vigorous actions to counteract rising social inequalities, increasing measures to successfully combat and suppress international terrorism by various countries – although with respect to liberal and democratic values as well as human rights and freedoms – and a real integration of immigrants from other civilisation circles, first of all, Muslims. At the same time, politicians and the media are supposed to return to the discourse based on the values upon which political systems of European states belonging to the Western circle of civilisation were founded.

Key words: crisis of trust to liberal democracy, populism, Western civilisation, golden age of capitalism, welfare state

„Ucieczka od wolności” – kryzys zaufania do demokracji liberalnej. Zjawisko przejściowe czy długotrwała tendencja?

Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, dlaczego w krajach Europy należących do zachodniego kręgu cywilizacyjnego w ostatnich latach wybuchł kryzys zaufania do demokracji liberalnej oraz w jaki sposób można go pokonać. Zdaniem autora, głównym powodem tego kryzysu jest bardzo instrumentalny stosunek dużej części obywateli tych państw do tej formy rządów. Darzą ją oni akceptacją i zaufaniem tylko do momentu, do którego zapewnia im dobrobyt i poczucie bezpieczeństwa, co obecnie – w ich przekonaniu – nie ma miejsca. Dlatego też, chcąc zmienić ten negatywny stan rzeczy, należy sprawić, by ponownie – w ramach demokracji liberalnej – ich potrzeby i aspiracje zaspokajane były na akceptowalnym przez nich poziomie. W tym celu konieczne jest spełnienie szeregu warunków, do których należy m.in.: przywrócenie zaufania obywateli do organów władzy oraz procedur wyborczych, podjęcie energicznych działań przeciwko rosnącym nierównościom społecznym, wzmoczenie przez państwa działań na rzecz skutecznego zwalczania międzynarodowego terroryzmu – aczkolwiek z poszanowaniem liberalnych i demokratycznych wartości oraz wolności i praw człowieka – oraz rzeczywistej integracji przybyszów z innych kręgów cywilizacyjnych, przede wszystkim ze świata islamu. Jednocześnie politycy oraz przedstawiciele świata mediów powinni powrócić do dyskursu opartego na wartościach, na których zbudowane zostały ustroje państw europejskich należących do zachodniego kręgu cywilizacyjnego.

Słowa kluczowe: kryzys zaufania do demokracji liberalnej, populizm, cywilizacja zachodnia, złota era kapitalizmu, państwo opiekuńcze, państwo dobrobytu

RECENZJE

Małgorzata Czermińska

doc. dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**GRZEGORZ MAZUR, WSPÓLNA POLITYKA HANDLOWA
UNII EUROPEJSKIEJ
[DIFIN, WARSZAWA 2017, 244 S.]**

Wspólna polityka handlowa (WPH), mimo że jest jedną z najstarszych (od 1970 r., czyli istnieje prawie pół wieku) i najbardziej uwspólnotowionych polityk Unii Europejskiej, nie doczekała się wielu aktualnych, kompleksowych opracowań. Te, które są, nie mają charakteru kompleksowego, a dotyczą zwykle ogólnych zasad i zakresu wspólnej polityki handlowej, relacji handlowych z wybranymi krajami albo są poświęcone wybranym instrumentom WPH. Stąd też warto zwrócić uwagę na monografię Grzegorza Mazura, która skutecznie wypełnia tę lukę. W strukturze pracy, poświęconej wspólnej polityce handlowej Unii Europejskiej, wyodrębniono cztery rozdziały.

W rozdziale pierwszym przedstawiono zasady wspólnej polityki handlowej określone w traktacie rzymskim, a także ukazano ewolucję wspólnej polityki handlowej w świetle kolejnych traktatów. Szczególną uwagę zwrócono na zakres przedmiotowy WPH i związane z nim spory kompetencyjne (chodzi zwłaszcza o wertykalny podział kompetencji, tj. pomiędzy Unią i państwami członkowskimi, zarówno w obszarze autonomicznym, jak i traktatowym). W tym celu autor przedstawił nie tylko zapisy traktatowe, ale również istotne orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE, które – z uwagi na ich wpływ na wykładnię prawa – odegrały ważną rolę w określeniu kształtu wspólnej polityki handlowej. Jednolite zasady WPH pierwotnie obejmowały jedynie obroty towarowe, a od wejścia w życie poro-

zumień po zakończeniu rundy urugwajskiej GATT, tj. od stycznia 1995 roku – również handel usługami i handlowe aspekty praw własności intelektualnej. W Traktacie z Lizbony zakres przedmiotowy WPH rozszerzony został o bezpośrednie inwestycje zagraniczne (art. 207, ust. 1), na co autor zwrócił szczególną uwagę.

Rozdział drugi został poświęcony systemowi instytucjonalnemu Unii Europejskiej. Głównymi organami wspólnotowymi (przed Traktatem z Lizbony), a później unijnymi, odgrywającymi istotną rolę w funkcjonowaniu wspólnej polityki handlowej są: Rada, Komisja, jak również Trybunał Sprawiedliwości i Parlament Europejski. Autor przedstawia nie tylko kompetencje oraz funkcje poszczególnych instytucji unijnych, ale także wskazuje na horyzontalny podział owych kompetencji. Sporo miejsca poświęcono zmianom wprowadzonym w tym zakresie przez Traktat z Lizbony, w szczególności dodatkowe uprawnienia Parlamentu Europejskiego w ramach procedury współdecydowania w dziedzinie wspólnej polityki handlowej (*ordinary legislative procedure*, OLP). Zgodnie z zasadami OLP, Rada i Parlament muszą uzgodnić oraz przyjąć przepisy proponowane im przez Komisję, aby mogły stać się obowiązującym prawem. Komisja może służyć jedynie jako mediator w przypadku, gdy Rada i Parlament zajmują różne stanowiska, ale przepisy mogą być wprowadzone w życie tylko wtedy, gdy zostały przyjęte przez obie instytucje. W ostatniej części tego rozdziału szczegółowo przedstawiono proces negocjowania umów międzynarodowych Unii Europejskiej, w oparciu o zapisy traktatu lizbońskiego. Autor ilustruje omawiane kwestie przykładami z przebiegu negocjacji konkretnych umów z krajami trzecimi, tj. z Koreą Południową i TTIP.

Rozdział trzeci dotyczy instrumentów wspólnej polityki handlowej, służących zarówno ochronie rynku wewnętrznego, jak i wspieraniu eksportu. Charakterystykę narzędzi WPH autor rozpoczyna od przedstawienia podstawowego instrumentu stosowanego w imporcie, czyli unijnej taryfy celnej oraz autonomicznych środków taryfowych, tj. kontyngentów taryfowych i zawieszek cła. W tej części brakuje nieco pełniejszej charakterystyki taryfy celnej, w oparciu nie o jeden rok, ale w dłuższym horyzoncie czasowym. Autor słusznie zauważa, że poziom rzeczywistej protekcji celnej w UE jest niższy niż wynika to ze stawek konwencyjnych (KNU), ale na pewno nie jest to efekt stosowania autonomicznych instrumentów taryfowych, albo przynajmniej nie przede wszystkim. Jest to rezultat głównie preferencyjnych umów handlowych, których Unia zawarła najwięcej na świecie. W umowach tych przewiduje się stosowanie obniżonych lub zerowych cel na wiele towarów. W rezultacie stawki KNU mają zastosowanie w imporcie jedynie z kilku krajów (m.in. z USA, Japonii, Australii, Nowej Zelandii). W dalszej części autor charakteryzuje środki protekcji uwarunkowanej, tj. środki ochrony przed dumpingiem, subsydiami i nadmiernym importem. Być może korzystniejsze, z punktu widzenia zrozumienia prezentowanych treści, byłoby przedstawienie najpierw istoty dumpingu czy subsydium, przebiegu postępowania ochronnego, a później ukazanie zastosowania środków antydumpingowych i antysubwencyjnych w praktyce. Brakuje nieco pogłębionej analizy stosowanych przez UE środków ochronnych

i prowadzonych w ostatnich latach postępowań, informacji, czy ich liczba rośnie, czy maleje, jaka jest przyczyna takiego stanu rzeczy oraz jaka jest rzeczywista skuteczność środków protekcji uwarunkowanej w praktyce. Na uwagę zasługuje fragment poświęcony reformie przepisów dotyczących środków ochrony handlu w UE. W ostatniej części tego rozdziału przedstawiono reguły i instrumenty wspólnej polityki eksportowej. Zwrócono uwagę na ograniczenia swobody eksportu w odniesieniu do dóbr podwójnego zastosowania, przemieszczania odpadów czy wywozu dóbr kultury. Wspomniano również o instrumentach wsparcia eksportu, których na poziomie unijnym jest stosunkowo niewiele.

Ostatni, czwarty rozdział został poświęcony kierunkom zmian wspólnej polityki handlowej w ostatnich dwóch dekadach – we wszystkich jej obszarach, ale głównie w traktatowej polityce handlowej. Autor przedstawił ewolucję priorytetów WPH, zwracając uwagę na strategiczny charakter polityki handlowej UE. Słusznie podkreśla przesunięcie punktu ciężkości z pierwszoplanowego znaczenia wielostronnego systemu handlu (WTO) na rzecz wzrostu znaczenia bilateralnych relacji handlowych z krajami trzecimi, m.in. z gospodarkami wschodzącymi, ale także z USA, Kanadą czy Japonią. Autor sporo miejsca poświęca roli Unii Europejskiej w Światowej Organizacji Handlu, a następnie przedstawia dwustronny wymiar relacji handlowych UE. W sposób syntetyczny scharakteryzowano m.in. umowy handlowe z Turcją, Andorą i San Marino (umowy o unii celnej), z krajami EFTA, krajami Bałkanów Zachodnich, Ukrainą, Gruzją, Mołdawią, krajami basenu Morza Śródziemnego. Przedstawiony został również stan zaawansowania rokowań obecnie negocjowanych preferencyjnych umów handlowych. Więcej miejsca poświęcono preferencjom jednostronnym GSP oraz relacjom z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku w świetle umowy z Kotonu. W pracy zabrakło podsumowania, zawierającego wnioski dotyczące całego opracowania. Uwagi końcowe dotyczą jedynie ostatniego rozdziału, chociaż trzeba dodać, że wiele istotnych rozważań zawarto na początku każdego rozdziału.

Recenzowana monografia stanowi aktualne i interesujące opracowanie poświęcone wspólnej polityce handlowej – kluczowej dla relacji UE z krajami trzecimi. Główne jej walory stanowią: przejrzysta struktura, aktualność i syntetyczny charakter. Zwłaszcza ta ostatnia zaleta zasługuje na podkreślenie, gdyż w przypadku złożonych i skomplikowanych rozwiązań w zakresie WPH oraz zmian, jakie wprowadzano w ciągu prawie pół wieku jej istnienia, łatwo można popaść w nadmierną szczegółowość rozważań i rozwlekłość informacyjną.

SPRAWOZDANIA

Bogusława Bednarczyk

prof. nadzw. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**THE 8TH INTERNATIONAL CONFERENCE
ON HUMAN RIGHTS EDUCATION:
BRIDGING OUR DIVERSITIES,
CONCORDIA UNIVERSITY, FACULTY OF LAW,
MONTREAL, 30 NOVEMBER – 3 DECEMBER 2017**

Kolejny Międzynarodowy Kongres Human Rights Education: *Bridging our Diversities* został zorganizowany przez znakomite grono licznych organizacji międzynarodowych oraz lokalnych kanadyjskich. Wśród nich należy wymienić: International Centre for Human Rights Education Canada (Equitas), Montreal Concordia University – Faculty of Law, Centre for Human Rights and Legal Pluralism, McGill University, Montreal, Université du Québec à Montréal (UQAM), Western Sydney University, Australian Council for Human Rights i Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka.

Była to już ósma międzynarodowa konferencja z serii HREC (poprzednie: 2010 r., University of Western Sydney; 2011 r., University of KwaZulu-Natal, Durban, RPA; 2012 r., Uniwersytet Jagielloński w Krakowie; 2013 r., Soochow University, Tajpej, Taiwan; 2014 r., American University, Washington DC, USA; 2015 r., University College Roosevelt, Middelburg, Holandia). Organizatorem VII kongresu w roku 2016 był Wydział Prawa Uniwersytetu Santiago de Chile, kolejny jest planowany w roku 2018 ponownie w Sydney.

Honorowy patronat nad Kongresem objęła Valérie Plante, burmistrz Montrealu, i Andrew Gilmour, zastępca sekretarza generalnego ONZ do spraw praw

człowieka. Otwarcia dokonał Ian Hamilton dyrektor Equitas, oraz dr Sev Ozdowski, główny koordynator dorocznych HREC.

W konferencji udział wzięło ponad 300 naukowców i praktyków, przede wszystkim z regionu Afryki i Azji Południowo-Wschodniej: prawników, socjologów, pedagogów, polityków, pracowników społecznych i członków grup religijnych, specjalistów reprezentujących organizacje międzynarodowe, ośrodki uniwersyteckie, organizacje pozarządowe i regionalne grupy inicjatywy. Interdyscyplinarny charakter konferencji pozwolił na podjęcie szerokiego wachlarza zagadnień ogólnych i szczegółowych. Stanowiła ona forum wymiany poglądów na wiele zagadnień teoretycznych oraz praktycznych. Było to możliwe głównie dzięki specjalistycznej wiedzy uczestników konferencji z różnych regionów świata, którzy – uwzględniając odmienne implikacje i punkty widzenia odnośnie do aktualnej sytuacji oraz prognozy dalszej ewolucji wkładu edukacji praw człowieka w przemiany i rozwój współczesnego, demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego – nie uchylali się także od ustosunkowania się do wielu spraw trudnych. Rozlega tematyka konferencji znalazła rozwinięcie w szeregu paneli i warsztatów merytoryczno-tematycznych, podzielonych na 4 grupy:

1. Contribution of HRE in tackling global challenges
 - Role of HRE in building respect for diversity, and more equitable and inclusive communities;
 - HRE programs for preventing conflict and violent extremism;
 - HRE and the 2030 Sustainable Development Agenda;
 - Protecting and creating enabling environments for human rights educators;
 - HRE programs addressing environmental issues.
2. Strategies for greater engagement of Governments and civil society in HRE
 - Influencing and strengthening a Government's HRE agenda;
 - The role of NHRIs and civil society in engaging authorities for HRE;
 - Strengthening an NHRI's or civil society's HRE agenda;
 - HRE within government institutions, NHRIs and civil society organizations;
 - Effective engagement with decision makers and contributing to policy dialogue on HRE.
3. HRE practices for building equitable and inclusive communities
 - Promoting the participation and protection of children and youth through HRE;
 - Promoting gender equality through HRE;
 - Promoting equality for the LGBTQI community through HRE;
 - Promoting equality for migrants, refugees, newcomers through HRE;
 - Promoting equality and inclusion of people living with disabilities through HRE;
 - HRE as a means for reconciliation with indigenous peoples.

4. HRE tools and tactics to enhance impact

- The use of new technology, media and social media;
- Learning from and engaging with other disciplines and sectors;
- Strategies for encouraging HRE in non-traditional settings (e.g. youth centers, children's camps, sports leagues, city council meetings, health service centers);
- Tools and strategies for HRE evaluation;
- Indicators for measuring results of HRE.

Motywyw przewodnim cyklu konferencji HRE jest 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. Edukacja o prawach człowieka jest procesem długotrwałym, przez który 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 jednostkę 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.

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 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.

Punktem wyjścia cyklu konferencji jest teza, że 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.

Uczestnicy spotkań zwracają uwagę na konieczność zmierzenia się z nowymi wyzwaniami stojącymi przed edukacją o prawach człowieka w dobie globalizacji. 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. Edukacja praw człowieka w XXI wieku staje wobec coraz większych wyzwań współczesnego świata, co wymaga gruntownej modernizacji systemów i programów edukacyjnych, współpracy zarówno organizacji międzynarodowych, pozarządowych, jak i instytucji państwowych, które kształtują procesy i modele edukacyjne w swoich granicach.

W opinii uczestników konferencji na proces edukacji do bezpieczeństwa i pokoju istotny wpływ wywierają wyzwania regionalne, a grupy zmarginalizowane mogą zostać wzmocnione poprzez edukację praw człowieka, która pozwala im wyrażać swoje obawy, poglądy i wartości. Edukacja praw człowieka daje im wiedzę i umiejętności reagowania na łamanie praw człowieka.

Wiele uwagi poświęca się także modelowi edukacji regionalnej, w której wiedza o regionie, wiedza o małej ojczyźnie i wychowanie regionalne zostaje wzbogacone elementami z zakresu poszanowania wartości innych (mniejszości). Do podstawowych problemów metodologicznych koncepcji edukacji regionalnej należą wieloznaczność, a w konsekwencji dowolność interpretacyjną następujących pojęć kluczowych: region, regionalizm, ojczyzna, tradycja, dziedzictwo kulturowe czy tożsamość regionalna.

Uczestnicy dorocznych spotkań dostrzegają, iż dyskryminacja zmodernizowała się, stała się bardziej subtelna i zgodna z wytycznymi politycznej poprawności, która w większym stopniu niż kiedykolwiek wcześniej rozprzestrzenia się w społeczeństwie. W tym kontekście istotne znaczenie ma 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. 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 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.

Małgorzata Czermińska

doc. dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**THE 23RD INTERNATIONAL SCIENTIFIC CONFERENCE
OF THE PGV NETWORK: *THE QUESTION OF BORDERS:
A NEW REPRESENTATION OF THE EUROPEAN REALITY*,
INTERNATIONAL UNIVERSITY OF CASABLANCA,
CASABLANCA, MOROCCO, 14-16 SEPTEMBER 2017**

W dniach 14–16 września 2017 r. na Uniwersytecie w Casablance odbyła się dwudziesta trzecia, cykliczna, międzynarodowa konferencja naukowa zorganizowana przez Pays de Groupe Visegrad (PGV) Network i International University of Casablanca. Wcześniejsze konferencje, organizowane od 1994 r. przez sieć PGV, odbywały się w różnych krajach, w tym we Francji, Portugalii, na Słowacji, Rumunii, Bułgarii, Portugalii, we Włoszech i w Polsce. Sieć PGV jest organizacją pozarządową, której celem jest zgromadzenie grupy naukowców z Europy Środkowej, Europy Zachodniej oraz z krajów basenu Morza Śródziemnego wokół projektu naukowego zatytułowanego „Obserwatorium europejskiej dynamiki społeczno-gospodarczej”. Coroczne konferencje naukowe organizowane przez tę sieć są poświęcone aktualnym i ważnym zjawiskom zachodzącym w tej części świata. Stowarzyszenie PGV Network ma siedzibę w Grenoble, we Francji. Motywem przewodnim konferencji w Casablance były kwestie granic w Europie, w szczególności w Unii Europejskiej.

Już w traktacie rzymskim, ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą, była mowa o swobodzie przepływu pracowników, która z czasem objęła wszystkich obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin. W 1985 r. pięć

krajów (Niemcy, Belgia, Francja, Luksemburg, Holandia) stworzyło strefę Schengen, w której zniesiono kontrole na wewnętrznych granicach państw sygnatariuszy. Obecnie (2017 r.) do strefy Schengen należą dwadzieścia dwa państwa członkowskie UE i cztery państwa EFTA (blisko 420 mln mieszkańców). W świetle Brexitu i kryzysu migracyjnego kwestia granic Unii Europejskiej nabiera nowego znaczenia i jest szeroko dyskutowana w różnych gremiach, stąd też nie dziwi wybór takiego tematu przewodniego konferencji.

W konferencji udział wzięli przedstawiciele ośrodków naukowo-badawczych z różnych krajów: Maroka, Francji, Słowacji, Rumunii, Włoch, Portugalii, Chile i z Polski. Różnorodność prezentowanych zagadnień i interdyscyplinarny charakter konferencji znalazły odzwierciedlenie już w sesji plenarnej, prowadzonej w języku francuskim oraz angielskim. Wystąpili w niej prelegenci z Francji i Włoch, a ich rozważania dotyczyły granic w ujęciu filozoficznym, społecznym, bliskości geograficznej oraz gospodarczej w kontekście bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Następnie obrady były kontynuowane w trzech panelach (komisjach), prowadzonych w języku francuskim i angielskim; w każdej sesji uczestniczył, poza prowadzącym i wygłaszającymi referaty, również moderator.

Pierwszy panel został poświęcony Unii Europejskiej i jej granicom (*The European Union and its borders*). Wystąpienia koncentrowały się wokół takich kwestii jak: granice polityczne a granice międzykulturowe; stosunki Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Włoch, z krajami Maghrebu; polityka sąsiedztwa UE; wyzwania związane z rozszerzeniami UE w kontekście granic zewnętrznych; a także polsko-ukraińska migracja z perspektywy obecnych i przyszłych relacji gospodarczych.

Drugi panel dotyczył strategii głównych aktorów (*What strategies of actors?*), tj. państw członkowskich, przedsiębiorstw, konsumentów. W wystąpieniach (przewidziano 20 referatów) i towarzyszącej im dyskusji poruszano wiele kwestii. Pierwszy nurt obejmował takie zagadnienia jak: e-business, możliwość wykorzystania nowych modeli biznesowych, rola Internetu w budowaniu nowego rynku globalnego. Drugi nurt rozważań dotyczył małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), a w szczególności barier internacjonalizacji, ryzyka związanego z ich działalnością w krajach rozwijających się. Nie zabrakło także wystąpień dotyczących handlu zagranicznego i jego znaczenia dla wzrostu gospodarczego Unii Europejskiej, a także handlu towarami podwójnego zastosowania. Ponadto poruszano takie kwestie jak: bezpieczeństwo energetyczne UE, system edukacji w wybranych krajach, znaczenie migracji dla kraju wysyłającego, tożsamość miast Europy Wschodniej czy rewitalizacja obiektów przemysłowych w UE.

Trzeci panel dotyczył Brexitu i jego znaczenia dla dezintegracji Europy (*Brexit: is it the sign of a process of deconstruction of Europe?*). Wystąpienia dotyczyły głównie Unii Europejskiej i jej roli w zmieniającym się świecie. Ponadto mowa była o kryzysie w Unii Europejskiej, potrzebie jej reform, swobodnym prze-

pływie pracowników, brytyjskim samorządzie terytorialnym oraz relacjach handlowych UE i RPA, również po Brexicie.

Przedstawiona tematyka wystąpień jest jedynie orientacyjna, ma służyć zobrazowaniu wielowątkowości i złożoności diskutowanych zagadnień, a także pozwolić na poznanie kierunków badań prowadzonych w liczących się ośrodkach naukowych w różnych krajach. Wygłoszone referaty i towarzyszące im dyskusje posłużyły formułowaniu rozwiązań praktycznych oraz stanowiły źródło inspiracji do prac badawczych nad przyszłością rozwoju gospodarki światowej, a zwłaszcza Unii Europejskiej. Zwrócono na to uwagę w podsumowaniu obrad panelowych, które miało miejsce na zakończenie drugiego dnia konferencji.

Małgorzata Śliż-Marciniec

dr, Akademia Pomorska w Słupsku

**POLACY W AMERYCE. POLSKO-AMERYKAŃSKA KONFERENCJA
NAUKOWA Z OKAZJI 50-LECIA MUZEUM
IM. KAZIMIERZA PUŁASKIEGO W WARCE,
WARKA, 27-28 CZERWCA 2017 R.**

Obchody pięćdziesiątej rocznicy otwarcia Muzeum im. Kazimierza Pułaskiego w wareckim pałacu na Winiarach stały się pretekstem do zorganizowania wyjątkowego wydarzenia naukowego, jakim była konferencja *Polacy w Ameryce*. Misja wareckiego muzeum – kultywowanie pamięci oraz ochrona materialnej spuścizny po Kazimierzu Pułaskim, polsko-amerykańskim bohaterze, i polskiej emigracji, szczególnie do Stanów Zjednoczonych – narzucała tematykę spotkania.

Organizatorami spotkania było wareckie Muzeum oraz Stowarzyszenie W.A.R.K.A. wspierane przez Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu oraz Centrum Kultury i Informacji Amerykańskiej American Corner Radom. Swym patronatem konferencję objął marszałek Senatu Stanisław Karczewski, reprezentowany w czasie obrad przez senatora Artura Warzochę, zastępcę przewodniczącego Komisji Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą.

W gościnnych progach wareckiego Muzeum spotkali się badacze z kraju oraz kontynentu północnoamerykańskiego, reprezentujący różnorodne dyscypliny i specjalności naukowe.

Wykład inauguracyjny, *Polscy imigranci w USA: stare i nowe wzory budowania emigracyjnej wspólnoty*, wygłosiła prof. Dorota Praszałowicz z Uniwersy-

tetu Jagiellońskiego. Rozpoczął on dwudniowe, niezwykle owocne obrady. Bogaty program przewidywał ponad pięćdziesiąt wystąpień oraz prezentacji, pogrupowanych w sesje: „Amerykańskie losy Polaków”, „Ludzie nauki”, „Ludzie sztuki”, „Odrodzenie Polski”, „Polacy w Ameryce XVIII–XIX w.”, „W poszukiwaniu amerykańskiego snu”, „Wokół czynu zbrojnego i techniki wojennej”, „Wokół migracji”, „Z życia Polonii”. Względy organizacyjne spowodowały, że obrady prowadzono w różnych sesjach równolegle, co niestety uniemożliwiało wysłuchanie wszystkich referentów.

Na podkreślenie zasługuje szeroki wachlarz tematyczny konferencji, bowiem w obradach wzięli udział przedstawiciele różnych dyscyplin. Licznie reprezentowani byli historycy. Warto wspomnieć wystąpienie prof. Rafała Kowalczyka z Uniwersytetu Łódzkiego, pt. *Misja paryska Tadeusza Kościuszki i jej skutki. Zapomniane dzieło bohatera dwóch narodów – Polaków i Amerykanów – Legia Naddunajska*, czy Marii Śladowskiej z Archiwum Zamku Królewskiego w Warszawie, pt. *Wśród Polonii Amerykańskiej – ostatnie miesiące życia Ignacego Jana Paderewskiego w świetle dokumentów z Archiwum Zamku Królewskiego w Warszawie*, jednakże znaleźć można było również prace mieszczące się w najnowszych nurtach historiografii. Dla przykładu ten rodzaj piśmiennictwa, w referacie zatytuowanym *Heroizm i pamięć kulturowa: wizerunek Kazimierza Pułaskiego i Tadeusza Kościuszki w osiemnasto- i dziewiętnastowiecznej prasie amerykańskiej*, przedstawił dr hab. Zbigniew Mazur z UMCS.

Swą obecność w Warce zaznaczyli także badacze dziejów nauki. Dr Danuta Ciesielska z PAN w Warszawie wystąpiła z referatem *Stanisława i Otto Marcin Nikodym w Polsce i Stanach Zjednoczonych*, poświęconym losom małżeństwa wybitnych polskich matematyków, natomiast Tiffany Loomis z Polish Heritage Society of Philadelphia w referacie *Dr Walter Golaski – pionier bioinżynierii* zaprezentowała szerzej nieznaną w kraju postać amerykańskiego wynalazcy polskiego pochodzenia – Waltera Golaskiego, który w latach 60. XX w. udoskonalił m.in. dzianą protezę naczyniową. Dalej Jakub Osiński z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, w referacie *Bychowski i jego emigracja*, przypomniał jednego z pierwszych polskich psychoanalityków – lekarza psychiatrę Gustawa Bychowskiego, autora pionierskiej na naszym gruncie pracy: *Słowacki i jego dusza. Studium psychoanalityczne* (Warszawa–Kraków 1930).

Należy odnotować także liczne, bardzo interesujące wystąpienia z zakresu historii sztuki. Postać Jerzego Szeptyckiego, projektanta „Amerykańskiej Częstochowy” – Sanktuarium Matki Boskiej Częstochowskiej w Doylestown, przybliżyli prof. Andrzej K. Olszewski i dr Irena Grzesiuk-Olszewska prezentacją: *Jerzy Szeptycki i jego kościoły w Ameryce*. Z kolei referat dr Anny Rudek-Śmiechowskiej z Polskiego Instytutu Studiów nad Sztuką Świata, pt. *Ilustrator płaci za zamówiony posiłek. O pozycji artystów publikujących dzieła na łamach prasy amerykańskiej na pocz. XX wieku. Studium przypadku*, poświęcony był praktycznie nieznanemu w Polsce wybitnemu ilustratorowi Władysławowi Teodorowi Bendzie. Wśród po-

zostałych, nie mniej ciekawych wystąpień, należy wymienić Stefana Władysiuka z Polskiego Instytutu Naukowego w Kanadzie (*Artur Szyk – orędownikiem przyjaźni polsko-amerykańskiej*) oraz prof. Jana Wiktora Sienkiewicza z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu (*Krakart Group. Artyści polscy w Kalifornii*).

Nie zabrakło także referentów poruszających tematykę znacznie słabiej widoczną we współczesnych polskich badaniach. Bartosz Borowski z PAU w Warszawie wystąpił z pracą z dziejów sportu – *Od Stelli Walsh po Henrego Chemela. Ikony przedwojennego sportu na emigracji w Stanach Zjednoczonych*, do której tematyki nawiązywała również dr Mary Key Pieski z Kent State University, prezentując film dokumentalny poświęcony wspomnianej już Stelli Walsh – Stefanii Walasiewiczównie (*Tragiczna historia Stanisławy Walasiewicz (Stelli Walsh), najlepszej sportsmenki, jaką widział świat, jej zabójstwa i rzekomego obojactwa, które wywołało skandal po jej śmierci*). Inny prelegent, Mateusz Strzelecki z Akademii Muzycznej im G. i K. Bacewiczów w Łodzi, przybliżył sylwetkę nieznanego szerszym kręgom kompozytora Karola Rathausa (*Karol Rathaus – polski kompozytor emigracyjny*). Warto wspomnieć również Łukasza Kaźmierkiewicza z Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, mówiącego o *Polskich gwiazdach rocka w Stanach Zjednoczonych*, dzięki któremu nieco zaskoczeni słuchacze dowiedzieli się, że polskie korzenie mają m.in. Axl Rose z zespołu „Guns N’ Roses” oraz Ray Manzarek z „The Doors”. Natomiast dr Ewa Kłęczaj-Siara z Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu zajęła się problemem obecności polskich bohaterów w literaturze dla najmłodszych (*Kto jest „lepszym” bohaterem? Kościuszko i Pułaski w amerykańskiej literaturze dziecięcej*).

Uczestnicy konferencji mieli także okazję obejrzeć film Wiesława Dąbrowskiego *Ambasador pokoju – general Rowny – Amerykanin, w sercu zawsze Polak* i spotkać się z jego reżyserem. Bohater wspomnianego dokumentu, gen. Edward Rowny, to postać niezwykle interesująca, choć praktycznie nieznana w Polsce. Urodzony w rodzinie polskiego emigranta, absolwent West Point, reprezentował USA w trakcie negocjacji układów SALT oraz START. Był także specjalnym doradcą ds. kontroli zbrojeń prezydentów Ronalda Regana oraz George’a H.W. Busha.

Konferencyjne obrady oraz towarzysząca im dyskusja były bardzo inspirujące. Organizatorzy zadbali o wyjątkową atmosferę – urokliwe zakątki pałacowego parku sprzyjały pozakulisowym dysputom i wymianie poglądów. Zwłaszcza że konferencja zgromadziła nie tylko przedstawicieli środowisk akademickich, ale również archiwistów, muzealników oraz działaczy społecznych. Podsumowaniem niech będą słowa prof. A. Olszewskiego wygłoszone na zakończenie konferencji, iż była to „sesja na piątkę z plusem”.

INFORMACJE DLA AUTORÓW

Formatowanie i redagowanie

Tekst artykułu powinien być złożony pismem Times New Roman o wielkości 12 punktów interlinią 1,5. Terminy i wyrażenia obcojęzyczne oraz tytuły artykułów i książek należy pisać kursywą (*italic*). Nie należy stosować wytłuszczeń (**bold**). Nie należy stosować podkreśleń. Prosimy o konsekwentne stosowanie skrótów (np., r., w. itp.) w całym artykule. Jeśli artykuł podzielony jest śródtytułami na części, to prosimy rozpocząć od „Wprowadzenia”, a na końcu umieścić „Podsumowanie”. Nie ma potrzeby numerowania śródtytułów.

Ilustracje

Rysunki i fotografie powinny być wklejone do tekstu w miejscu powołania oraz dostarczone na nośnikach lub pocztą elektroniczną jako oddzielne pliki źródłowe (w formacie *.jpg, *.psd lub *.tif) o odpowiedniej jakości (np. całostronicowa grafika powinna mieć rozdzielczość około 1500 x 2400 punktów). Wykresy należy dostarczyć w plikach programu Excel (*.xls). Ilustracje zaczerpnięte z innych prac i podlegające ochronie prawa autorskiego powinny być opatrzone informacją bibliograficzną w postaci odsyłacza do literatury, umieszczonego w podpisie rysunku, np. Źródło: N. Davies, *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998, s. 123.

Tabele

Tabele należy umieszczać możliwie blisko powołania i numerować kolejno. Tabele tworzy się, stosując polecenie: *Wstaw – Tabela*. Wskazane jest unikanie skrótów w rubrykach (kolumnach) tabel. Tekst w tabeli powinien być złożony pismem mniejszym niż podstawowy. Ewentualne objaśnienia należy umieścić bezpośrednio pod tabelą, a nie w samej tabeli.

Przypisy

Obowiązują przypisy dolne, które należy tworzyć, stosując polecenie: *Wstaw – Odwołanie – Przypis dolny*.

W polu, które pojawi się na dole kolumny, wpisujemy tekst przypisu (pismo wielkości 8–9 pkt). Przykłady:

– publikacje książkowe:

S. Grodziski, *Habsburgowie*, [w:] *Dynastie Europy*, red. A. Mączak, Wrocław 1997, s. 102–136.

– artykuły w czasopismach:

S. Waltoś, *Świadek koronny – o brzeża odpowiedzialności karnej*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 2, s. 16.

W przypisach do oznaczania powtórzeń należy stosować terminologię łacińską, czyli: *op. cit.* (dzieło cytowane), *ibidem* (tamże), *idem* (tenże), *eadem* (taż).

– artykuły ze stron internetowych (nazwa witryny pismem prostym, data publikacji artykułu, pełny adres, data dostępu w nawiasie kwadratowym, daty zapisywane cyframi arabskimi w formacie dd.mm.rrrr):

M. Arnold, *China, Russia Plan \$242 Billion Beijing–Moscow Rail Link*, Bloomberg, 22.01.2015, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-01-22/china-russia-plan-242-billion-rail-link-from-beijing-to-moscow> [dostęp: 10.07.2015].

Do tekstu należy dołączyć:

- tytuł artykułu w języku angielskim,
- streszczenia w języku polskim i angielskim (po około 900 znaków ze spacjami),
- słowa kluczowe w języku polskim i angielskim (4–9),
- notę o autorze zawierającą imię i nazwisko, tytuł lub stopień naukowy oraz afiliację,
- adres poczty elektronicznej do korespondencji,
- oświadczenie w sprawie ghostwriting i guest authorship.
- oświadczenie autora informujące, że przeznaczony do druku w czasopiśmie „Krakowskie Studia Międzynarodowe” artykuł nie jest złożony do druku w innej redakcji, ani nie został wcześniej opublikowany.

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 2017 artykuły zgłaszane do „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” opiniowali pod kątem ich naukowej przydatności do rozpowszechniania:

prof. dr hab. Ewa Bujwid-Kurek
prof. dr hab. Michał Chorośnicki
dr hab. Paweł Grata, prof. UR
dr Kamila Schöll-Mazurek
prof. dr hab. Stanisław Tokarski
dr hab. Krzysztof Trzeciński, prof. PAN

