

DOKĄD ZMIERZA UNIA EUROPEJSKA?

Wydanie I (uzupełnione)



Uniwersytet
Wrocławski



© Copyright by Koło Naukowe Studentów Europeistyki „Projekt Europa” Katedry Studiów Europejskich Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016.

Nr ISBN Wydania I (poprzednia wersja): 978-83-944809-0-5

Nr ISBN Wydania I (uzupełnionego): 978-83-944809-1-2

Autorzy artykułów: Kamil Baraniuk, Paulina Błażejewska, Magdalena Debita, Patryk Jędrowiak, Monika Kabata, Iwona Miedzińska, Karolina Piotrowska, Natalia Wojcieszak, Kamil Stolarek, Oskar Chmiel

Skład i redakcja wydania: Olha Petko

Koło Naukowe Studentów Europeistyki „Projekt Europa”

projekteuropa@uni.wroc.pl, projekteuropa.uwr@gmail.com,

<https://www.facebook.com/ProjektEuropa/>

Recenzenci:

dr hab. Krzysztof Kociubiński
Instytut Studiów Międzynarodowych Uniwersytet Wrocławski

dr Adrian Szumski
Instytut Studiów Międzynarodowych Uniwersytet Wrocławski

dr hab. prof. nadzw. UWr Magdalena Ratajczak
Instytut Studiów Międzynarodowych Uniwersytet Wrocławski

dr hab. prof. nadzw. UWr Mirosław Sadowski
Katedra Doktryn Politycznych i Prawnych Uniwersytet Wrocławski

dr hab. Anna Pacześniak
Katedra Studiów Europejskich Uniwersytet Wrocławski

prof. dr hab. Maria Kenig-Witkowska
Instytut Prawa Międzynarodowego Uniwersytet Warszawski

dr hab. prof. UZ Olgierd Kiec
Instytut Politologii Uniwersytet Zielonogórski

dr hab. prof. UP Katarzyna Sobolewska-Myślik
Instytut Politologii Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

dr hab. Radosław Kupczyk
Katedra Studiów Europejskich Uniwersytet Wrocławski

Spis treści

Baraniuk Kamil Rosyjskie działania dezintegracyjne w Europie.....	3
Błazejewska Paulina Stanowiska państw wyszehradzkich wobec przyjmowania uchodźców w latach 2015-2016.....	13
Debiła Magdalena Dietańość w krajach Unii Europejskiej a medycznie wspomagana prokreacja	25
Jędrowiak Patryk Turcja - trudny, choć kluczowy partner UE.....	40
Kabata Monika Poszanowanie tożsamości narodowej a integralność terytorialna - dążenia separatystyczne w UE na przykładzie Katalonii	53
Kabata Monika Rola eurosceptycznego Kongresu Nowej Prawicy w Parlamencie Europejskim	66
Miedzińska Iwona W kierunku jednolitego obszaru kolejowego – zarys polityki i prawa Unii Europejskiej w sektorze transportu kolejowego.....	77
Piotrowska Karolina, Wojcieszak Natalia Zmiany w europejskiej polityce klimatycznej. Projekt Europejskiej Unii Energetycznej, dekarbonizacja i polskie interesy.....	90
Stolarek Kamil Wyzwania integracji europejskiej w XXI wieku na przykładzie III Republiki Greckiej.....	104
Oskar J. Chmiel TTIP agreement, Africa and the so-called migration crisis: a unique chance for change for the better or an overlooked threat for development of the least developed?.....	115

Rosyjskie działania dezintegracyjne w Europie

Artykuł opisuje problem wykorzystania przez Federację Rosyjską narzędzi ukierunkowanych na dezintegrację Unii Europejskiej i relacji z jej państwami sojuszniczymi. Uwzględniono uwarunkowania wpływające na posługiwanie się tego rodzaju instrumentami przez to państwo oraz przedstawiono ich istotę i historię.

Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie problemu podejmowania przez Federację Rosyjską przedsięwzięć obliczonych na dezintegrację zarówno Unii Europejskiej, jak i poluzowania więzów łączących jej członków z państwami sojuszniczymi, ze szczególnym uwzględnieniem Stanów Zjednoczonych. W pierwszej kolejności zdecydowano się omówić uwarunkowania o charakterze politycznym i filozoficzno-ideologicznym, które w sposób istotny wpływają na optykę położenia geopolitycznego Federacji Rosyjskiej obecnych władz tego kraju i w efekcie także na postrzeganie narzędzi jakimi powinno się w tej sytuacji reagować. W dalszej części podjęto próbę przedstawienia istoty posługiwania się tymi narzędziami oraz przedstawiono ich genezę.

Współczesne założenia geopolityczne Federacji Rosyjskiej

Euroazjatyzm jest prądem intelektualno-ideologicznym, który wydaje się wywierać znaczący wpływ na obecną rosyjską elitę państwową¹. Istota tego nurtu opiera się na założeniu, że Rosja stanowi odrębne państwo-kontynent i cywilizację, której specyfika diametralnie różni się od kręgu cywilizacji zachodniej. Euroazjaci stoją na stanowisku, że wartości europejskie nie mają charakteru uniwersalistycznego, przystawalnego dla każdego regionu i narodu świata. Co więcej, pewne ich aspekty - np. kosmopolityzm budowany na gruncie wartości demokratyczno-liberalnych - stanowi zagrożenie dla ludzkości i powinna się ona mu przeciwstawiać².

¹ Szerzej na temat wpływu nurtu euroazjatyizmu na establishment rosyjski zob. M. Wojnowski, *Aleksander Dugin a resorty siłowe Federacji Rosyjskiej. Przyczynek do badań nad wykorzystaniem geopolityki przez cywilne i wojskowe służby specjalne we współczesnej Rosji*, [w:] „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, nr 10 (6) 2014.

² J. Diec, *Geostrategiczny wybór Rosji u zarania trzeciego tysiąclecia. Tom I. Doktryna rosyjskiej polityki zagranicznej partnerzy najbliżsi i najdalsi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015, s. 55-56.

Jednym z wiodących przedstawicieli tego nurtu jest Aleksandr Dugin – naukowiec, doradca oraz jeden z technologów rosyjskiej władzy. W kontekście tematu niniejszego artykułu warto zwrócić uwagę na podział cywilizacyjny świata, który proponuje ten badacz³:

- cywilizacja morska, nazywana również przez niego „atlantycką”, której głównym ośrodkiem są Stany Zjednoczone. Charakteryzuje się ona takimi cechami jak: indywidualistyczny styl życia, materializm, relatywizm moralny i globalizm. Cywilizacja ta dąży do tego, aby te wartości rozprzestrzenić (czy wręcz narzucić) reszcie świata.
- cywilizacja kontynentalna, zwana też „euroazjatycką”, której centrum ma być Rosja. Charakteryzują ją takie przymioty jak: wartość ducha, kolektywizm, tradycja, wrogość do relatywizmu moralnego. Są to więc alternatywne wartości dla zachodu i w oparciu o nie powinno zostać zbudowane imperium lądowe na linii państw Niemcy-Rosja-Iran-Japonia (tzw. „sojusz Berlin-Moskwa-Teheran-Tokio”).

Powyzsze założenia stały się podstawą dla podjęcia działań zmierzających do ponownej integracji obszaru poradzieckiego. Instytucjonalnych prób podejmowanych w celu utrzymania przez Rosjan wpływów na tym terenie po rozpadzie ZSRR było wiele, a rozpoczęły się one utworzeniem Wspólnoty Niepodległych Państw w 1991 r. Zaznaczyć jednak należy, że pomimo podejmowania szeregu kontaktów bilateralnych oraz tworzenia nowych organów wspólnotowych procesy integracyjne w sferze gospodarczej oraz politycznej nie przynosiły postulowanych efektów. Jedynie w ograniczonym zakresie udało się stworzyć odrębny i skonsolidowany organizm polityczny, który byłby zdolny do prowadzenia wspólnej polityki zagranicznej. Sytuacja taka wynikała z nieufności wobec Rosji wśród części byłych członków-republik ZSRR, które w ostatniej dekadzie XXI wieku uzyskały niepodległość. Do niepełnego powodzenia działań integracyjnych opartych na strukturze WNP z pewnością przyczyniła się również relatywna słabość państwa rosyjskiego w latach 90. jako głównej siły napędowej tych procesów⁴.

Procesy integracyjne na obszarze poradzieckim zintensyfikowały się w końcu XXI wieku. Wynikało to ze stopniowej poprawy funkcjonowania i wzmacniania władzy instytucji państwa rosyjskiego po objęciu władzy przez Władimira Putina w 2000 r., co w konsekwencji zwiększyło również efektywność jego polityki. Istotne znaczenie miała również korzystna dla Rosji dobra koniunktura na rynku surowców energetycznych. Wówczas zmieniła się również formuła inicjowanych procesów integracyjnych. Zdecydowano się bowiem ograniczyć je do trzech państw - Rosji, Białorusi i Kazachstanu, a w miarę postępu powodzenia projektu, miał on zostać rozciągnięty na pozostałe państwa WNP, które nadal uznawano jako *de facto* rosyjską strefę wyłącznych wpływów⁵. W 2011 roku prezydenci wyżej wymienionych państw podpisali deklarację, która stała się podstawą dla Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej będącej jednym

³ P. Eberhardt, *Koncepcje geopolityczne Aleksandra Dugina*, „Przegląd Geograficzny” nr 82 (2), rok 2010, s. 223-225

⁴ P. Świeżak, *Unia Celna – między mirażem „wschodniej Unii Europejskiej” a widmem „nowego ZSRR”*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 4 (28), rok 2013, s. 10-12.

⁵ Tamże, s. 11.

z etapów tworzenia Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej (EUG) opierającej się na istniejących już strukturach unii celnej oraz Jednolitej Przestrzeni Gospodarczej. Poza państwami-założycielami, obecnie w tej strukturze znajdują się również Armenia i Kirgistan. Do głównych celów EUG zalicza się tworzenie podstaw dla dalszej integracji ekonomicznej na obszarze poradzieckim z perspektywą ich rozszerzenia również na inne państwa (Chiny, Indie i Japonię) oraz zwiększenie dynamiki gospodarczej między jej członkami i podniesienie poziomu życia ich mieszkańców⁶.

Nieco inne podstawy geopolityczne ma istotna dla relacji z państwami Unii Europejskiej koncepcja „Wielkiej Europy”. Nie jest to zupełnie nowy projekt, sięga bowiem w pewnej mierze założeń KBWE oraz idei „wspólnego europejskiego domu”, które było elementem gorbaczowskiego tzw. „nowego myślenia” w polityce zagranicznej ZSRR drugiej połowy lat 80. Koncepcja ta koncentrowała się początkowo na odprężeniu po Zimniej Wojnie, wzmocnieniu wymiaru współpracy między państwami bloku kapitalistycznego i komunistycznego, kontroli zbrojeń i próbie zbudowania alternatywnej architektury bezpieczeństwa dla NATO. Do tej koncepcji odnosił się również Borys Jelcyn, a w szczególności Władimir Putin⁷.

Wizja „Wielkiej Europy” polegała na przyjęciu dwóch założeń. W pierwszym sugerowano oparcie integracji paneuropejskiej na dwóch ośrodkach: bloku zachodnioeuropejskim (UE) oraz euroazjatyckim (z jego centrum – Rosją). Warunkiem powodzenia takiego projektu miała być równość oraz niepodzielność i suwerenność jej partnerów. Podkreślić jednak trzeba, że Rosja nie postrzega Unii Europejskiej jako samodzielnego oraz zwartego organizmu politycznego, więc współpraca między obu blokami polegałaby głównie na stosunkach bilateralnych z jej głównymi podmiotami: Niemcami, Francją, Włochami i do pewnego stopnia również z Wielką Brytanią, która jest uważana za trudnego partnera z uwagi na proatlantycką koncepcję polityki zagranicznej. Więzy zacieśniano by przede wszystkim w sektorze gospodarki (szczególnie energetycznym) oraz bezpieczeństwa (np. wspólne zarządzanie kryzysowe). Drugim fundamentem tej koncepcji jest osłabienie obecności oraz zmniejszenie wpływów Stanów Zjednoczonych w Europie. Zauważyć przy tym trzeba, że jest to ogólny zamysł polityczny, który nie został wprost wyrażony w rosyjskich dokumentach doktrynalnych. O przyjęciu takiego programu świadczą głównie wypowiedzi rosyjskich polityków dla mediów, m. in. szeroko komentowany wywiad Władimira Putina dla *Süddeutsche Zeitung* w 2010 roku⁸.

Realizacja tej koncepcji nie odniosła jednak pełnego skutku. Nie udało się stworzyć alternatywy w wymiarze bezpieczeństwa dla struktur NATO, nie udało się również doprowadzić

⁶ E. Gostomski, T. Michałowski, *Euroazjatycka Unia Gospodarcza – próba ożywienia instytucjonalnej integracji gospodarczej na obszarze dawnego ZSRR*, „Studia i prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 41, t. 1, s. 84-85; O. Wasiuta, *Integracja Euroazji jako globalny projekt geopolityczny Rosji*, „Przegląd Geopolityczny”, t. 7, r. 2014, s. 40.

⁷ M. Menkiszak, *Wielka Europa. Putinowska wizja (dezintegracji) europejskiej*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2013, s. 8-9

⁸ Tamże, s. 13-14.

do ściślejszych porozumień handlowych na linii UE – Rosja. Zaznaczyć jednak trzeba, że w kwestiach energetycznych lobbings rosyjski, szczególnie Gazpromu, przynosi pewne korzyści, w tym budowę Nord Stream oraz planowanych obecnie kolejnych nitek tego gazociągu, które – jeśli projekt dojdzie do skutku – w 2020 uwolnią Rosję od konieczności tranzytu gazu przez terytorium Ukrainy⁹. Z uwagi na konflikt na Ukrainie całościowa realizacja koncepcji na chwilę obecną w znaczny sposób oczywiście się oddala.

Warto jednak zwrócić uwagę, że projekt „Wielkiej Europy” oraz euroazjatycka percepcja uwarunkowań geopolitycznych współczesnego rosyjskiego państwa ma pewne punkty stykowe. Spoiwem łączącym obie te elementy jest traktowanie państwa rosyjskiego (oraz jego strefy wpływów – obszaru Wspólnoty Niepodległych Państw) jako odrębnego obszaru w stosunku do Europy Zachodniej i przyjęcia założenia, że na jego bazie istnieje możliwość tworzenia integracyjnych więzi, które muszą jednak uwzględniać wcześniej wspomnianą rosyjską odrębność. Można przyjąć, że strategicznymi celami takiej integracji paneuropejskiej (lub raczej paneuroazjatyckiej) są¹⁰:

- Budowa sieci relacji między Europą Zachodnią a Rosją w celu zwiększenia możliwości przepływu kapitału oraz technologii i tym samym zwiększenia potencjału FR;
- Zwiększenie wpływu na europejską politykę, gospodarkę oraz bezpieczeństwo;
- Osłabienie hegemonii USA jako głównego mocarstwa, poprzez stworzenie konkurencyjnego dlań sojuszu europejsko-rosyjskiego;
- Wzmocnienie wpływu Rosji na obszar WNP oraz osłabienie ekspansji gospodarczej i politycznej innych graczy w tym regionie: UE, Stanów Zjednoczonych oraz Chin.

Narzędzia realizacji

Realizacja wyżej omówionych założeń opiera się na podejmowaniu szeregu działań, którymi posługuje się każde państwo: politycznych (dyplomatycznych), gospodarczych, kulturowych, militarnych itd. Część z nich ma jednak charakter skryty i trudno dostrzegalny. Warto w tym miejscu odwołać się do amerykańskiego politologa Josepha Nye'a. Naukowiec wychodzi z założenia, że siłę państwa należy rozpatrywać w trzech aspektach (obliczach). Pierwsze jej oblicze polega na bezpośrednim wywieraniu wpływu na inny podmiot poprzez groźby lub zachęty, przy czym obiekt tego oddziaływania zdaje sobie z tego sprawę. Drugie oblicze siły według Nya polega na ograniczaniu działania innego podmiotu poprzez kontrolę agendy wpływającej na jego strategię. Podmiot w tym przypadku może być świadomy takiego działania lub nie. Trzecie oblicze siły polega na wpływaniu na percepcję danego podmiotu, który nie jest tego świadomy¹¹.

⁹ P. Zaleski, *Nord Stream II – polityczny projekt uderzający w jedność energetyczną Europy*, <http://www.cire.pl/pliki/2/nordstreamii/defence.pdf>, s. 5.

¹⁰ M. Menkiszak, *Wielka ...*, op. cit., s. 36-38.

¹¹ J. Nye, *Przyszłość siły*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 45.

Ostatniemu z wyżej określonych elementów zostanie poświęcona dalsza część artykułu. Działania takie opierają się na podstępnie, dezinformacji oraz inspiracji i jako takie nie są bynajmniej specyfiką jedynie państwa rosyjskiego¹² ¹³. W przypadku działań tego państwa wydają się jednak one zajmować istotne miejsce. Współcześnie wpływają na to z jednej strony ograniczenia finansowe i polityczne (szczególnie w kontekście kryzysu ukraińskiego), a z drugiej strony – możliwość dostosowania takiego narzędzia do uwarunkowań technologicznych, społecznych i gospodarczych państwa oddziaływania¹⁴. Nie bez znaczenia jest również kontekst historyczny. Obecnie popularny termin „wojny hybrydowej” (mający charakteryzować działania Rosji na Ukrainie i ich potencjalnego zastosowania w przypadku ewentualnego konfliktu z innymi państwami) opiera bowiem się na radzieckiej koncepcji „zarządzania refleksyjnego”¹⁵.

Koncepcja zarządzania refleksyjnego wpisuje się w techniki metod dezinformacji i inspiracji, w których szczególnie wyspecjalizowały się służby specjalne carskiej Rosji¹⁶, lub szerzej – o czym pisał Sun Tzu – ogólnie służb wschodu¹⁷. Koncepcja zarządzania refleksyjnego pojawiła się około 50 lat temu w kręgu przedstawicieli radzieckiej cybernetyki, a jednym z jej autorów jest Władimir Lefewr¹⁸, który tym terminem określił posunięcia związane z działaniami o charakterze podstępny oraz iluzorycznym takimi jak prowokacja, intrygi, kamuflaż itd. Ich istota według badacza polega na takim wpływaniu na świadomość danego podmiotu, które zmieni postrzeganie aktora oddziałującego nań oraz obiektu własnego zainteresowania i w konsekwencji wpłynie to na podejmowane przez niego decyzje. Aby zarządzanie refleksyjne odniosło skutek, podmiot będący obiektem tego oddziaływania nie może być tego świadomy. Wyróżnia się różne rodzaje takiego oddziaływania, a do głównych z nich należą¹⁹:

¹² W percepcji części rosyjskiego establishmentu panuje przekonanie, że ich kraj stał się obiektem „agresji informacyjnej” ze strony Zachodu (szczególnie w Internecie) będących elementem szerszych działań o charakterze destabilizującym. O podejmowaniu i skuteczności takich przedsięwzięć mają również świadczyć m. in. tzw. „kolorowe rewolucje” w Afryce Północnej i Bliskim Wschodzie, a także Europie Wschodniej. Zob. M. Snegovaya, *Putin's information warfare in Ukraine. Soviet origins of Russia's hybrid warfare*, Institute For The Study of War, Washington 2015, s. 10; J. Darczewska, *Anatomia rosyjskiej wojny informacyjnej. Operacja krymska – studium przypadku*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, Warszawa 2014, s. 12 i s.15.

¹³ Faktem jest, że działania oparte na podstępnie i kłamstwie przez wieki były stałym wariantem gry między państwami. Mogą one opierać się np. na dezinformacji ukierunkowanych na ocieplenie wizerunku danego kraju, a także wyolbrzymianiu jego możliwości i potencjału lub ich ukrywania bądź bagatelizowania. W taką kategorię narzędzi należy również zaliczyć stosowanie gróźb bez pokrycia, co jest obliczone na odstraszenie przeciwnika. Szerzej na temat przykładów takich działań zob. M. Minkina, B. Gatek, *Kłamstwo i podstęp we współczesnym świecie*, Oficyna Wydawnicza RYTM, Warszawa 2015, s. 20-36.

¹⁴ M. Snegovaya, *Putin's ...*, op. cit., s. 9.

¹⁵ Interesujący w tym kontekście wydaje się fakt, że termin „wojny hybrydowej” w rosyjskiej literaturze przedmiotu pojawia się w odniesieniu do działań prowadzonych przez Stany Zjednoczone w Iraku oraz w Afganistanie i nie jest postrzegany jedynie jako rosyjska koncepcja współczesnego prowadzenia walki, M. Wojnowski, *Mit „wojny hybrydowej”. Konflikt na terenie państwa ukraińskiego w świetle myśli wojskowej XIX i XXI – wieku*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wojna hybrydowa – WYDANIE SPECJALNE”, s. 10-11.

¹⁶ Szerzej na temat specyfiki działania Ochrony i jej wydziału zagranicznego w Paryżu zob. E. Kaczyńska, D. Drewniak, *Ochrona. Carska policja polityczna*, Warszawska Oficyna Wydawnicza „Gryf”, Warszawa 1993, s. 45-69; Ch. Andrew, O. Gordijewski, *KGB, Dom Wydawniczy Bellona*, Warszawa 1999, s. 29-34.

¹⁷ Sun Tzu, Sun Pin, *Sztuka wojny*, Helion, Gliwice 2004, s. 133-139.

¹⁸ M. Wojnowski, „Zarządzanie refleksyjne” jako paradygmat rosyjskich operacji informacyjno-psychologicznych w XXI w., „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” nr 12 (7), rok 2015s. 10.

¹⁹ Tamże, s. 18-19.

- dezinformacja – przekazywanie przeciwnikowi fałszywej informacji o danej sytuacji oraz obiekcie jego zainteresowania, a także o własnych działaniach;
- inspiracja - poprzez kreacje celu dla oponenta, które są zbieżne z celami podmiotu oddziaływania;
- osłabianie zdolności dedukcyjnych przeciwnika i wpływanie tym samym na proces decyzyjny (np. chaos informacyjny).

W ramach tych ogólnych rodzajów działania wyróżnia się również pewne metody. Warto wspomnieć w tym miejscu o metodzie polegającej na dezintegracji przeciwnika. Opiera się ona na zmuszaniu przeciwnika do podjęcia decyzji, które są sprzeczne z interesami jego sojuszu, bloku bądź koalicji. W celu realizacji tego zadania konieczne jest wykorzystanie technik dezinformowania opinii publicznej, a także tworzenie fałszywego obrazu konfliktu wśród elit przywódczych nieprzyjacielskiego kraju. Konieczne jest również podejmowanie działań zmierzających do stworzenia lub pogłębienia podziałów społecznych. W konsekwencji ma to doprowadzić do destabilizacji w kraju przeciwnika, zmniejszenia jego potencjału gospodarczego, militarnego itd²⁰.

Kanały i instrumenty zarządzania refleksyjnego można przedstawić w oparciu o pojęcie, które swoje źródło ma również w czasie zimnej wojny, a więc „środków aktywnych”, które są ofensywnymi działaniami służb wywiadowczych danego państwa ukierunkowanymi na skuteczne wywarcie wpływu na jego życie polityczne (gospodarcze, społeczne, militarne itd.). Są to²¹:

- media rosyjskojęzyczne i inne z nimi związane.
- „grupy sprzyjające”: partie polityczne, organizacje pozarządowe czy kręgi biznesowe, których działalność jest zbieżna z celami Federacji Rosyjskiej.
- agentura wpływu w ośrodkach decyzyjnych państw – zarówno politycznych, jak i gospodarczych; liderzy opinii publicznej (a więc dziennikarze, naukowcy, eksperci).
- operacje z wykorzystaniem przemocy np. porwania czy akty terrorystyczne pod obcą flagą.

Podkreślenia wymaga jednak fakt, iż może dojść do sytuacji, w której podmiot nie jest świadomy stania się obiektem oddziaływania i tego, że w istocie jest wykorzystywany do innych celów niż te, które deklaruje. Stosunkowo powszechnym stało się określanie takich osób lub organizacji terminem „pożytecznych idiotów” i przyjąć należy, że metoda inspirowania zróżnicowanymi instrumentami perswazji grup lub osób, które są ważne z punktu widzenia interesu rosyjskiego ma długą tradycję²².

²⁰ M. Wojnowski, „Zarządzanie refleksyjne”..., op. cit. s. 26.

²¹ M. Mikinia, *Sztuka wywiadu we współczesnym państwie*, Oficyna Wydawnicza RYTM, Warszawa 2014, s. 209-235.

²² Informacje na temat działalności jednostki organizacyjnej cywilnego wywiadu rosyjskiego (Służba „A” 1. Zarządu Głównego KGB) oraz przykładach wykorzystywanych organizacji międzynarodowych zob. L. Pawlikowicz, *Aparat centralny 1. Zarządu Głównego KGB jako instrument realizacji globalnej strategii Kremla 1954-1991*, Oficyna Wydawnicza „RYTM” Warszawa 2013, s. 223-224.

Współczesnym przykładem, który można podać w tym kontekście jest historia amerykańskiego *whistleblowera* Edwarda Snowdena. Jest to były pracownik CIA oraz NSA, który w 2013 roku ujawnił szczegóły inwigilacji elektronicznej (m. in. o programie PRISM) dokonywanej na szeroką skalę przez amerykańskie służby specjalne, która uwzględniała również inwigilację instytucji UE oraz polityków i instytucji państw członkowskich²³. Wywołało to liczne protesty ze strony obrońców praw obywatelskich zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i w pozostałych krajach (szczególnie zachodnich) i tym samym podkopało wizerunek i zaufanie do USA jako kraju partnerskiego²⁴. Warto więc zwrócić uwagę, że w konsekwencji działania takie przyniosło jeden z głównych celów Rosjan, jakim jest osłabienie więzi Stanów Zjednoczonych z państwami Europy Zachodniej i podkopanie wizerunku jej mieszkańców. Jest to tym bardziej istotne, że Snowden ostatecznie po wysłaniu prośby do kilkunastu państw (początkowo przez krótki okres przebywał w Hongkongu) dostał trzyletnie zezwolenie pobytu na terytorium Federacji Rosyjskiej²⁵. Dziennikarz „The Economist” Edward Lucas postawił tezę, że Snowden mógł zostać zwerbowany przez oficerów wywiadu rosyjskiego pod fałszywą flagą uczestników kampanii na rzecz ochrony prywatności w sieci oraz transparentności działań rządu. Z pozoru niewinne kontakty miały, zdaniem tego dziennikarza, poruszyć odpowiednią część wrażliwości Edwarda Snowdena i dać podstawy dla późniejszego wciągnięcia go w głębszą współpracę²⁶. Rozstrzygnięcie tego jaka była geneza kontaktu tego Amerykanina z Rosjanami oraz jaki był ich charakter jest przy obecnym stanie wiedzy zadaniem trudnym. Warto jednak zauważyć, że wykorzystanie byłego funkcjonariusza służb specjalnych wpisuje w działania KGB w czasach Zimnej Wojny. Według byłego archiwisty zbiegłego na Zachód w 1992 roku tej służby Wasilija Mitrochina, radziecki wywiad cywilny w latach 70. wykorzystał dezertera CIA do kompromitowania swojej dawnej służby poprzez napisanie książki *Inside the Company: CIA Diary*, która – podobnie jak działalność Edwarda Snowdena – odbiła się szerokim echem wśród zachodniej opinii publicznej²⁷.

Podsumowanie

Należy zauważyć, że efektywność wyżej opisanych działań jest trudno mierzalna. W latach Zimnej Wojny oficerowie KGB często przeceniali efekty swoich działań, co jest zrozumiałe przyjmując punkt widzenia służby chcącej przedstawić się jako wysoce skuteczna. Problematyczne jest na przykład w tym kontekście jednoznaczne stwierdzenie na ile

²³ Koniec śledztwa ws. podsłuchiwania Merkel, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/sledztwo-w-sprawie-podsluchu-telefonu-merkel-zamkniete,550759.html>, (dostęp: 09-03-2016).

²⁴ M. Czarnecki, Edward Snowden. To on ujawnił totalną inwigilację, http://wyborcza.pl/1,76842,14075994,Edward_Snowden__To_on_ujawnil_totalna_inwigilacje.html, (dostęp: 09-03-2016)

²⁵ Rosjanie pozwolili Snowdenowi zostać, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/rosjanie- pozwolili-snowdenowi-zostac,457047.html>.

²⁶ E. Lucas, *Operacja Snowden. Kulisy największej katastrofy zachodniego wywiadu*, Kurhaus Publishing, Warszawa 2014, s. 67-74.

²⁷ Ch. Andrew, W. Mitrochin, *Archiwum Mitrochina I. KGB w Europie i na Zachodzie*, Wydawnictwo Rebis, Poznań 2009, s. 370-375.

tradycyjnie sceptyczna wobec Stanów Zjednoczonych polityka zagraniczna Francji, która zaowocowała w efekcie m. in. w połowie lat 60. XX wieku częściowo wystąpiła ze struktur wojskowych NATO była efektem inspiracji rosyjskiej, a na ile jest rezultatem własnych działań²⁸. Bliższe prawdy wydaje się stwierdzenie, że omawiany rodzaj działań jest skuteczny w sytuacji gdy bazuje na istniejących już zjawiskach (konfliktach między państwami, niepokojach społecznych, stereotypach, ugruntowanej percepcji pewnych kwestii) i je nakierowuje w korzystnym dla siebie kierunku, a nie tworzy je na nowo.

Przyjmując taki punkt odniesienia można założyć, że kolejne kierunki potencjalnych działań z zakresu „zarządzania refleksyjnego” będą związane z utrzymaniem, a następnie wzmocnieniem pozycji Federacji Rosyjskiej. Kwestią, która z pewnością leży w zainteresowaniu władz tego kraju jest korzystne dla siebie rozwiązanie kryzysu ukraińskiego, zmiana kursu działań UE i Stanów Zjednoczonych w sprawie sankcji, a także odbudowa własnego wizerunku. Z wysoką dozą prawdopodobieństwa można więc założyć, że kryzys imigracyjny, z którym zmierza się obecnie Europa może doprowadzić do wzrostu popularności skrajnie prawicowych ugrupowań politycznych, z których część jest uznawana za prorosyjskie, a nawet przez Rosję finansowana²⁹. Może to doprowadzić do wzmocnienia niepokojów społecznych na Starym Kontynencie i w efekcie wpłynąć na zmianę kursu polityki państw europejskich (która już na tą chwilę nie jest skonsolidowana), a ostatecznie na decyzję o zniesieniu sankcji w celu podjęcia współpracy z Rosją zmierzającej do przywrócenia ładu w rejonie Bliskiego Wschodu, który jest źródłem problemów imigracyjnych. Katalog wykorzystywanych narzędzi dezintegrujących jest szeroki i ich omówienie nie jest możliwe na łamach jednego artykułu. Podjęta próba w tym artykule miała ukazać ich istotę i zarysować uwarunkowania w odniesieniu do państw UE i jej państw sojuszników.

Russia's actions disintegration in Europe

The article describes the problem of the use by the Russian Federation of tools aimed at the disintegration of the European Union and its relations with allied countries. It takes into account factors affecting the use of such instruments by this state and presents their essence and history.

Bibliografia

Andrew Ch., Mitrochin W., *Archiwum Mitrochina I. KGB w Europie i na Zachodzie*, Wydawnictwo Rebis, Poznań 2009

Andrew Ch., O. Gordijewski, *KGB*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 1999.

²⁸ O m.in. takim rezultacie swoich działań mieli przesądzać w swoich raportach do Centrali w Moskwie oficerowie paryskiej rezydentury KGB – zob. Ch. Andrew, W. Mitrochin, *Archiwum...*, op. cit., s. 370-375.

²⁹ *Kreml finansuje francuskich nacjonalistów? „Front Narodowy pożyczył 40 mln euro”*, <http://tvn24bis.pl/wiadomosci-gospodarcze,71/kreml-finansuje-francuskich-nacjonalistow-front-narodowy-pozyczyl-40-mln-euro,492973.html>, (dostęp: 11-03-2016).

- Darczewska J., *Anatomia rosyjskiej wojny informacyjnej. Operacja krymska – studium przypadku*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, Warszawa 2014.
- Czarnecki M., *Edward Snowden. To on ujawnił totalną inwigilację*, http://wyborcza.pl/1,76842,14075994,Edward_Snowden__To_on_ujawnil_totalna_inwigilacje.html, (dostęp: 11-03-2016).
- Diec J., *Geostrategiczny wybór Rosji u zarania trzeciego tysiąclecia. Tom I. Doktryna rosyjskiej polityki zagranicznej partnerzy najbliżsi i najdalsi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015.
- Eberhardt P., *Koncepcje geopolityczne Aleksandra Dugina*, „Przegląd Geograficzny” nr 82 (2), rok 2010.
- Gostomski E., T. Michałowski, *Euroazjatycka Unia Gospodarcza – próba ożywienia instytucjonalnej integracji gospodarczej na obszarze dawnego ZSRR*, „Studia i prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 41, t. 1.
- Kaczyńska E., Drewniak D., *Ochrona. Carska policja polityczna*, Warszawska Oficyna Wydawnicza „Gryf”, Warszawa 1993.
- Lucas E., *Operacja Snowden. Kulisy największej kłopoty zachodniego wywiadu*, Kurhaus Publishing, Warszawa 2014
- Menkiszak M., *Wielka Europa. Putinowska wizja (dezintegracji) europejskiej*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2013.
- Minkina M., B. Gątek, *Kłamstwo i podstęp we współczesnym świecie*, Oficyna Wydawnicza RYTM, Warszawa 2015.
- Mikinia M., *Sztuka wywiadu we współczesnym państwie*, Oficyna Wydawnicza RYTM, Warszawa 2014.
- Nye J., *Przyszłość siły*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Pawlikowicz L., *Aparat centralny I. Zarządu Głównego KGB jako instrument realizacji globalnej strategii Kremla 1954-1991*, Oficyna Wydawnicza „RYTM” Warszawa 2013.
- Wasiuta O., *Integracja Euroazji jako globalny projekt geopolityczny Rosji*, „Przegląd Geopolityczny”, t. 7, r. 2014.
- Wojnowski M., *Aleksander Dugin a resorty siłowe Federacji Rosyjskiej. Przyczynek do badań nad wykorzystaniem geopolityki przez cywilne i wojskowe służby specjalne we współczesnej Rosji*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, nr 10 (6) 2014.
- Wojnowski M., *Mit „wojnyhybrydowej”. Konflikt na terenie państwa ukraińskiego w świetle myśli wojskowej XIX i XXI – wieku*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wojna hybrydowa – WYDANIE SPECJALNE”.
- Wojnowski M., *„Zarządzanie refleksyjne” jako paradygmat rosyjskich operacji informacyjno-psychologicznych w XXI w.*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” nr 12 (7), rok 2015.

Snegovaya M., *Putin's information warfare in Ukraine. Soviet origins of Russia's hybrid warfare*,
Institute For The Study of War, Washington 2015.

Sun Tzu, Sun Pin, *Sztuka wojny*, Helion, Gliwice 2004.

Świeżak P., *Unia Celna – między mirażem „wschodniej Unii Europejskiej” a widmem „nowego ZSRR”*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 4 (28), rok 2013.

Zaleski P., *Nord Stream II – polityczny projekt uderzający w jedność energetyczną Europy*,
<http://www.cire.pl/pliki/2/nordstreamiidefence.pdf>.

Koniec śledztwa ws. podsłuchiwania Merkel, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-zeswiata,2/sledztwo-w-sprawie-podsluchu-telefonu-merkel-zamkniete,550759.html>,
(dostęp: 09-03-2016).

Kreml finansuje francuskich nacjonalistów? „Front Narodowy pożyczył 40 mln euro”,
<http://tvn24bis.pl/wiadomosci-gospodarcze,71/kreml-finansuje-francuskich-nacjonalistow-front-narodowy-pozyczyl-40-mln-euro,492973.html>, (dostęp: 11-03-2016).

Stanowiska państw wyszehradzkich wobec przyjmowania uchodźców w latach 2015-2016

Artykuł przedstawia aktualne stanowiska Polski, Czech, Słowacji i Węgier wobec przyjmowania uchodźców na swoje terytoria. Zaprezentowane w nim zostają ich przyczyny, prawne rozwiązania w kwestiach polityki uchodźczej, jak również skutki podjętych decyzji. Opisane zostają także relacje z innymi państwami w związku z kryzysem uchodźczym, działania na forum unijnym i współpraca w Grupie Wyszehradzkiej. Celem artykułu jest wykazanie najważniejszych problemów jakie starają się przezwyciężyć państwa regionu Europy Środkowej i ich wpływu na politykę pozostałych państw członkowskich.

Wstęp

Od 2015 roku Europa pogrążona jest w kryzysie dotyczącym przyjmowania uchodźców. Brakuje efektywnych działań w związku z napływem ludności z krajów pogrążonych w konflikcie takich jak: Syria, Irak i Libia. Postulaty państw członkowskich Unii Europejskiej, szczególnie Niemiec o relokacji uchodźców nie spotykały się z aprobatą Grupy Wyszehradzkiej. Polska, Czechy, Słowacja i Węgry starają się wspólnie wpłynąć na decyzje organizacji. Państwa wyszehradzkie rozgraniczają uchodźców od reszty ludności napływowej np. imigrantów ekonomicznych, która ich zdaniem nie ucieka z państw objętych konfliktem w celu schronienia, ale poszukuje lepszych miejsc pracy lub zasiłków socjalnych w bogatych państwach europejskich.

14 września 2015 roku na posiedzeniu unijnych ministrów spraw wewnętrznych Czechy, Słowacja, Węgry i Rumunia odrzuciły propozycję ustanowienia stałego mechanizmu relokacji kolejnych grup uchodźców zgodnie z przelicznikiem zaproponowanym przez Komisję Europejską. Taka decyzja zawarta w oświadczeniu szefów rządów Grupy Wyszehradzkiej z 4 września 2015 roku powinna być poprzedzona m.in.: przywróceniem skutecznej ochrony zewnętrznych granic unijnych, wprowadzeniem efektywnego mechanizmu rozdziału uchodźców od imigrantów ekonomicznych, a także pomocą finansową dla krajów, które przyjęły najwięcej uchodźców (Turcja, Jordania) oraz ustabilizowaniem sytuacji w Syrii i Libii³⁰. W związku z tym 22 września 2015 roku podczas posiedzenia Rady Unii Europejskiej ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Czechy, Słowacja i Węgry zagłosowały przeciwko

³⁰ Wspólne oświadczenie szefów rządów państw Grupy Wyszehradzkiej, Praga, 04.09.2015 r., Oficjalna Strona Grupy Wyszehradzkiej, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-150904>, (01.03.2016).

decyzji w sprawie rozlokowania uchodźców w państwach członkowskich³¹. Inaczej do swoich partnerów wyszehradzkich zagłosowała Polska. Według ówczesnego rządu polskie postulaty dotyczące ochrony granic, rozróżnienia między imigrantami ekonomicznymi i uchodźcami oraz weryfikacji pod względem bezpieczeństwa napływowej ludności zostały spełnione³². Przyczyny i skutki stanowiska państw Grupy Wyszehradzkiej na forum Unii Europejskiej wobec przyjmowania uchodźców przedstawia poniższy artykuł.

Przyjmowanie uchodźców według prawa międzynarodowego

Organizacja Narodów Zjednoczonych uchwaliła w Genewie w 1951 roku Konwencję dotyczącą statusu uchodźców. Zgodnie z nią uchodźcą jest osoba, która „na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu poglądów politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, oraz nie może lub nie chce z powodu tych obaw skorzystać z ochrony tego państwa” albo która „nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się, na skutek podobnych zdarzeń, poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa”³³. Sygnatariuszami konwencji genewskiej są również państwa wyszehradzkie. Pełni ona rolę nadrzędną wobec regulacji krajowych.

Unia Europejska zgodnie z postanowieniami Organizacji Narodów Zjednoczonych przyjęła w 2013 roku Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca. Zgodnie z tą regulacją prawną uchodźca może ubiegać się o ochronę międzynarodową w państwie, co do którego spełnia określone kryteria np. przebywają tam jego krewni. W przypadku gdy nie można wyznaczyć odpowiedzialnego państwa członkowskiego na podstawie kryteriów wymienionych w rozporządzeniu, odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku jest pierwsze państwo członkowskie, w którym wniosek ten został złożony lub państwo, na którego terenie została przekroczona unijna granica po raz pierwszy³⁴. Jednakże w wyniku

³¹ M. Gniazdowski, *Czechy, Słowacja, Węgry i Rumunia: „nie” dla rozlokowania uchodźców*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-09-23/czechy-slowacja-węgry-i-rumunia-nie-dla-rozlokowania-uchodzcow>, (01.03.2016).

³² UE podjęła decyzje ws. przyjmowania uchodźców. Rafał Trzaskowski: absolutna większość polskich postulatów została spełniona, Oficjalna Strona Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/ue-podjela-decyzje-ws-przyjmowania-uchodzcow-rafal-trzaskowski-absolutna.html>, (01.03.2016).

³³ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, Genewa, 28.07.1951 r., Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego, http://www.ptpa.org.pl/public/files/akty_prawne/Konwencja_Dotyczaca_Uchodzcow.pdf, (01.03.2016).

³⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, Bruksela 26.06.2013 r., Baza aktów prawnych Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1460839237299&uri=CELEX:32013R0604>, (02.03.2016).

kryzysu związanego z niekontrolowanym napływem ludności z państw Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej do Unii Europejskiej w ostatnich dwóch latach, organizacja podjęta we wrześniu 2015 roku decyzję o wprowadzeniu mechanizmu relokacji uchodźców z Grecji i Włoch do pozostałych państw członkowskich³⁵. Te zapisy okazały się przyczyną rozbieżności wśród krajów unijnych.

Węgierska blokada

Ze wszystkich państw wyszehradzkich największy napływ ludności pochodzącej głównie z Syrii, Afganistanu i Kosowa odnotowano na Węgrzech. Jednakże większość przybywających osób traktuje Węgry jako państwo tranzytowe do Austrii i Niemiec. Obrany przez nie kierunek obejmujący Bałkany i Węgry wynika z podwyższonej kontroli wschodniej części basenu Morza Śródziemnego. Z kolei w Grecji urzędnicy nie rejestrują uchodźców, którzy zgodnie z rozporządzeniem nr 604/2013 udają się do bogatszych krajów w celu złożenia wniosku o ochronę międzynarodową. Początkowo Budapeszt nie podejmował istotnych działań wobec przemieszczających się osób. Dopiero węgierskie władze zareagowały po austriackich i niemieckich oświadczeniach o odsyłaniu na Węgry osób, które złożyły w tym państwie pierwszy wniosek o status uchodźcy. Państwo wprawdzie uzyskało wsparcie polityki migracyjnej z Komisji Europejskiej w wysokości 8 mln euro, jednakże okazało się one niewystarczające³⁶.

Wiosną 2015 roku uchodźcy i imigranci zaczęli przemieszczać się przez Turcję, Grecję, Macedonię i Serbię w kierunku Węgier, a następnie do punktu docelowego jaki stanowią państwa Europy Zachodniej, przede wszystkim Niemcy. Budapeszt uważa, że publiczne wygłoszenia niemieckich władz o otwartym przyjmowaniu uchodźców są sprzeczne z poszanowaniem suwerennych decyzji innych państw Unii Europejskiej i ich terytoriów. Węgry powstrzymują więc napływ uchodźców w celu ich zarejestrowania zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 604/2013. Konflikt z Austrią i Niemcami powstał w wyniku obaw węgierskich o readmisję osób, które po raz pierwszy złożyły wniosek o status uchodźcy na Węgrzech. W związku z tym w czerwcu 2015 roku zapowiedziano zawieszenie przyjmowania powrotów uchodźców. W efekcie Austria zagroziła przywróceniem kontroli granicznej na odcinku z Węgrami. Pod koniec sierpnia 2015 roku w wyniku incydentu znalezienia kilkudziesięciu martwych ciał uchodźców w ciężarówce na austriackiej autostradzie, Wiedeń ostatecznie zaostrzył patrole graniczne. Uchodźcy i imigranci zaczęli wybierać transport kolejowy w celu przemieszczenia się do Niemiec i w związku z tym na dworcu Keleti w Budapeszcie doszło do zamieszek, a następnie pieszych wędrówek w stronę austriacką. Sytuacja ta odbiła się

³⁵ Decyzja Rady UE ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Bruksela 22.09.2015 r., Baza aktów prawnych Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1460851247136&uri=CELEX:32015D1601>, (02.03.2016).

³⁶ M. Szpala, A. Sadecki, *Presja migracyjna na granicy węgierskiej*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-07-01/presja-migracyjna-na-granicy-węgierskiej>, (02.03.2016).

negatywnie na wizerunku Węgrzech postrzeganych na arenie międzynarodowej za państwo niehumanitarne. Na początku września 2015 roku 14 000 uchodźców i imigrantów przekroczyło granicę węgiersko-austriacką dzięki czasowym ułatwieniom w wyniku porozumienia Węgier, Austrii i Niemiec³⁷.

Dla Węgier koncentrujących swoją politykę zagraniczną w kierunku Bałkan przemieszczanie ludności stało się problemem w relacjach Budapesztu z państwami tego regionu. Niekontrolowany napływ uchodźców i imigrantów władze węgierskie zahamowały poprzez kontrole graniczne i akcje informacyjne o braku szans uzyskania przez nich legalnego pobytu w państwach Unii Europejskiej. Wzniesiony został również płot na granicy serbsko-węgierskiej³⁸. Zwiększona kontrola graniczna na linii węgiersko-serbskiej zmusiła ludność napływową do poruszania się w alternatywnych kierunkach: przez Rumunię, Chorwację czy Bułgarię, powodując problemy w tych państwach i pogorszenie relacji z Węgrami³⁹.

W maju 2015 roku rząd węgierski przeprowadził ankiety wśród pełnoletnich obywateli odnośnie polityki uchodźczej i antyterrorystycznej. Kwestionariusze spotkały się z krytyką Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw uchodźców António Guterresa i wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej Fransa Timmermansa ze względu na pytania negatywnie odnoszące się do uchodźców i wiążące ich pobyt z atakami terrorystycznymi. Jednakże właśnie głównym celem węgierskich władz było przekonanie opinii publicznej do zaostrzenia przepisów azylowych i migracyjnych⁴⁰. Węgry oskarżane są również przez instytucje unijne w kwestiach nadużywania i przedłużania aresztu wobec uchodźców, naruszenia zasady *non-refoulement* (wydalenie osób, którym grożą prześladowania), a także niezapewnieniem im podstawowych środków do życia⁴¹. Premier Węgier Viktor Orbán oświadczył

o porażce unijnej polityki uchodźczej i migracyjnej⁴². Według jego opinii terrorizm, wzrost bezrobocia i przestępczości w Unii Europejskiej związane są z napływem osób z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej⁴³. Premier stwierdził również, że ubiegający się o azyl są w rzeczywistości imigrantami ekonomicznymi dążącymi do uzyskania zasiłków i pracy w państwach europejskich⁴⁴. Jego polityka zaostrzyła się jeszcze bardziej po atakach terrorystycznych w Paryżu w listopadzie 2015 roku. Ponadto dla premiera Węgier ważna jest

³⁷ M. Gniazdowski, M. Jaroszewicz, *Węgierska odłona kryzysu migracyjnego*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-09-09/wegierska-odslona-kryzysu-migracyjnego>, (02.03.2016)

³⁸ M. Szpala, A. Sadecki, op. cit.

³⁹ M. Gniazdowski, M. Jaroszewicz, op. cit.

⁴⁰ A. Sadecki, *Węgry: Orbán gra kartą imigracyjną*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-05-13/wegry-orban-gra-karta-imigracyjna>, (02.03.2016).

⁴¹ M. Gniazdowski, M. Jaroszewicz, op. cit.

⁴² A. Sadecki, *Węgry: Orbán gra kartą imigracyjną*, op. cit.

⁴³ *Orbán kerítést húzótt Tusványoson is*, Népszava, <http://nepszava.hu/cikk/1064754-orban-keritest-huzott-tusvanyoson-is>, (02.03.2016).

⁴⁴ *Orbán Viktor: Különbséget tenni menekültek és bevándorlók között!*, Pannon RTV, <http://pannonrtv.com/web2/?p=205416>, (02.03.2016).

współpraca z Rosją i Turcją w celu rozwiązania problemu przyjmowania uchodźców⁴⁵. Zwrócenie uwagi na kwestię uchodźców i imigrantów ma również podłoże w polityce wewnętrznej rządzącej partii Fidesz, która zmierza do odwrócenia uwagi społeczeństwa od innych problemów państwowych. Jednym z narzędzi zmierzających do przekonania społeczeństwa o zagrożeniu była kampania billboardowa z hasłami w języku węgierskim, sugerującymi zabranie miejsc pracy przez przybyłą ludność czy nieprzestrzeganie przez nią praw⁴⁶.

Węgry optują również za wprowadzeniem prawa do przetrzymywania osób ubiegających się o status uchodźcy w ośrodkach zamkniętych, skrócenia rozpatrywania wniosków oraz ułatwień w deportacji osób, które przekroczyły granicę nielegalnie⁴⁷. Władze węgierskie przyjęły również poprawki do prawa migracyjnego obowiązujące od 15 września 2015 roku, które wprowadzają odpowiedzialność karną za nielegalne przekroczenie granicy, zaostrzenie kar wobec osób przerzucających cudzoziemców przez granicę oraz użycie wojska do ochrony granic⁴⁸. Na podstawie nowych przepisów wprowadzono w dwóch południowych komitatach Csongrád i Bács-Kiskun stan kryzysowy, umożliwiający władzom administracyjnym szerokie uprawnienia w celu zapewnienia bezpieczeństwa. Węgry zapowiedziały również zabezpieczenie granic z Chorwacją i Rumunią. Wprowadziły liczne kontrole policyjne, a także zamknęły przestrzeń powietrzną przy granicy serbskiej. Władze węgierskie uważają, że osoby, które uciekły z terenów objętych konfliktem, powinny być uznawane za uchodźców tylko w pierwszym bezpiecznym państwie, do którego dotrą. Jeśli decydują się na dalszą podróż, powinny być traktowane jak imigranci ekonomiczni. Osoby zatrzymane zaś przy nielegalnym przekraczaniu granicy podlegają procedurom sądowym. Karze podlega także uszkodzenie zabudowy granicznej. Osoby oczekujące na rozpatrzenie wniosku pozostają w kontrolowanych strefach tranzytowych w obszarach przygranicznych. W większości wnioski o status uchodźcy zostają odrzucone przez węgierskie władze, które uznają Serbię jako państwo bezpieczne⁴⁹.

Słowacki sprzeciw i czeska wstrzeźliwość

Najostrzej na decyzję Unii Europejskiej zareagowała Bratysława. 2 grudnia 2015 roku słowackie władze złożyły skargę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w związku z wrześniowym głosowaniem Rady Europejskiej w sprawie rozlokowania

⁴⁵ M. Gniazdowski, op. cit.

⁴⁶ M. Szpala, A. Sadecki, op. cit.

⁴⁷ M. Szpala, A. Sadecki, op. cit.

⁴⁸ *Tájékoztató: „Egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról”*, Bírószág, <http://birosag.hu/media/aktualis/tajekoztato-egyestorvenyeknek-tomeges-bevandorlas-kezelesevel-osszefuggo>, (02.03.2016).

⁴⁹ A. Sadecki, *Węgry domknęły granice z Serbią*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-09-16/wegry-domknely-granice-z-serbia>, (02.03.2016).

uchodźców⁵⁰. Warto zauważyć jednak, że Słowacja spośród wszystkich państw wyszehradzkich jest krajem, do którego uchodźców przybywa najmniej. W związku z tym sprzeciw słowackich władz może być w pewnej mierze kampanią przedwyborczą, zwracającą uwagę obywateli na kwestie zagrożenia terroryzmem ze strony napływowej ludności i nieefektywnej w tej kwestii polityki unijnej. Premier Robert Fico stawia jako priorytet interes narodowy Słowacji. Dzięki takim zabiegom rządzącej partii Smer udaje się odwrócić uwagę społeczeństwa od afer korupcyjnych⁵¹.

Słowacki rząd nie poprzestaje jedynie na wyrażaniu swojego sprzeciwu wobec rozmieszczenia uchodźców. W styczniu 2016 roku odmówił również dla nich wsparcia finansowego. Jedynym obszarem skierowania funduszy Słowacji ma być ochrona zewnętrznych granic Schengen⁵², włącznie z wykluczeniem Grecji, jeśli zajdzie taka potrzeba⁵³. Premier Robert Fico również otwarcie wskazuje na negatywne cechy społeczności muzulmańskiej, związane z brakiem szacunku do kobiet⁵⁴. Słowacja rozwiązanie kryzysu uchodźczego widzi przede wszystkim w ustanowieniu pokoju w Syrii czy Libii i deklaruje w razie potrzeby wystanie żołnierzy do walki z Państwem Islamskim⁵⁵.

Czechy pomimo przeciwnego głosu na forum Unii Europejskiej odnośnie rozlokowania uchodźców zadeklarowały, że podporządkują się decyzji organizacji⁵⁶. Zgodziły się na przyjęcie 1100 osób, jednakże nadal wzmacniają kontrole w rejonach przygranicznych⁵⁷. Prezydent Miloš Zeman podziela stanowisko premiera Węgier Viktora Orbána, że zagrażający Europie terroryzm jest silnie powiązany z napływem uchodźców i imigrantów⁵⁸. Czeskie stanowisko jest jednak bardziej wstrzemięźliwe z powodu obawy przed pogarszaniem stosunków z Niemcami, dlatego też rozpoczęto na początku 2016 roku przyjmowanie 30

⁵⁰ PROCHÁZKA: *Žaloba pre rozhodnutie o povinných kvótach je symbolický akt*, Správy, <http://spravy.pozri.sk/clanok/PROCHAZKA:Zaloba-pre-rozhodnutie-o-povinnych-kvotach-je-symbolicky-akt/383960>, (02.03.2016).

⁵¹ J. Groszkowski, *Przedwyborcza walka z terroryzmem na Słowacji*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-12-16/przedwyborcza-walka-z-terrorem-na-slowacji>, (03.03.2016)

⁵² *Słowacja nie da pieniędzy na uchodźców*, Nasz Dziennik, <http://naszdziennik.pl/swiat/150223,slowacja-nie-da-pieniedzy-na-uchodzcow.html>, (03.03.2016).

⁵³ L. Palata, *Premier Słowacji Robert Fico przeciw uchodźcom*, Gazeta Wyborcza, <http://wyborcza.pl/1,75477,19563422,premier-slowacji-robert-fico-przeciw-uchodzcrom.html> (03.03.2016).

⁵⁴ *Słowacja nie da pieniędzy na uchodźców*, op. cit.

⁵⁵ Fico: *Čo ich priviažeme refazami? Utečenci u nás nechcú zostať, kvóty sú zbytočné*, Hospodárske Noviny, <http://dennik.hnonline.sk/slovensko/537760-fico-co-ich-priviazeme-retazami-utecenci-u-nas-nehcu-zostat-kvoty-su-zbytocne>, (03.03.2016).

⁵⁶ M. Gniazdowski, op. cit.

⁵⁷ J. Groszkowski, *Czechy i Słowacja wobec kryzysu migracyjnego*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-09-16/czechy-i-slowacja-wobec-kryzysu-migracyjnego>, (03.03.2016).

⁵⁸ *Prezydent Czech: uchodźcy to getta, choroby i terroryzm*, Dziennik, <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/499203,prezydent-czech-uchodzczy-to-getta-choroby-i-terrorem.html>, (03.03.2016).

uchodźców z hotspotów we Włoszech i Grecji⁵⁹. W marcu 2016 roku premier Bohuslav Sobotka zadeklarował również, że Czechy przyjmą uchodźców z Turcji⁶⁰.

Polska dychotomia

Wyłamanie się polskiego rządu z Grupy Wyszehradzkiej podczas głosowania nad relokacją uchodźców we wrześniu 2015 roku negatywnie wpłynęło na jego postrzeganie nie tylko przez Czechy, Słowację czy Węgry, ale również przez prezydenta, opozycję, a także społeczeństwo Polski, niechętne przyjmowaniu uchodźców⁶¹. Taka decyzja koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego była argumentowana brakiem możliwości zablokowania decyzji większości państw członkowskich, a otwarty sprzeciw mógłby ograniczyć polski wpływ na unijną politykę uchodźczą⁶². W przeciągu dwóch lat Polska miałaby przyjąć około 7000 uchodźców⁶³.

W styczniu 2016 roku niedługo po objęciu rządów przez Prawo i Sprawiedliwość, nowy minister spraw wewnętrznych Mariusz Błaszczak sporządził memorandum wraz z pozostałymi przedstawicielami państw wyszehradzkich odnośnie braku zgody na wprowadzenie automatycznego mechanizmu rozlokowywania uchodźców w Unii Europejskiej. Według niego najpierw należałoby odzyskać kontrolę nad zewnętrznymi granicami organizacji i zmniejszyć napływ ludności⁶⁴. Ostatecznie rząd premier Beaty Szydło mimo wszystko deklarował wywiązanie się z zobowiązań poprzedniej ekipy rządzącej⁶⁵. Sytuacja zmieniła się 1 kwietnia 2016 roku kiedy polski sejm wydał uchwałę, w której negatywnie ocenił decyzję Rady Unii Europejskiej z dnia 22 września 2015 roku w sprawie stałego mechanizmu relokacji uchodźców. Posłowie uznali, że polityka uchodźcza powinna pozostać w gestii procedur państwowych. Ponadto zaznaczyli, że poprzedni rząd nie powinien łamać solidarności wyszehradzkiej⁶⁶.

⁵⁹ J. Groszkowski, Kulisy planu „B”: wyszehradzka perspektywa kryzysu migracyjnego, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-02-17/kulisy-planu-b-wyszehradzka-perspektywa-kryzysu-migracyjnego>, (03.03.2016).

⁶⁰ Česko je připraveno přijmout syrské uprchlíky z Turecka, oznámil Sobotka, Aktuálně.cz, <http://zpravy.aktualne.cz/domaci/sobotka-jsme-pripraveni-prijmout-syrske-uprchliky-primo-z-tu/r~c9ad5f6ce54011e5bb3a0025900fea04/>, (08.03.2016).

⁶¹ M. Kokot, Czy Polska rozbiła Grupę Wyszehradzką? Wyszehrad ma się dobrze, czy ma się źle?, Gazeta Wyborcza, <http://wyborcza.pl/1,75478,18899120,czy-polska-rozbila-grupe-wyszehradzka-wyszehrad-ma-sie-dobrze.html>, (04.03.2016).

⁶² K. Misiewicz, Solidarność po europejsku, „Biuletyn Migracyjny” wrzesień 2015, nr 52, s. 1.

⁶³ M. Kokot, op. cit.

⁶⁴ Wielki sukces polskiego ministra: Grupa Wyszehradzka przeciw wobec obowiązkowych kwot przyjmowania uchodźców, Fronda, <http://www.frona.pl/a/wielki-sukces-polskiego-ministra-grupa-wyszehradzka-przeciw-wobec-obowiazkowych-kwot-przyjmowania-uchodzcow,64335.html>, (04.03.2016).

⁶⁵ Pierwsi uchodźcy trafią do Polski do końca marca. Mają być dokładnie sprawdzeni, TVN 24, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/szydlo-polska-przyjmie-pierwszych-uchodzcow-do-konca-marca,608966.html>, (04.03.2016).

⁶⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie polityki imigracyjnej Polski, Warszawa, 01.04.2016 r., Infor, <http://www.infor.pl/akt-prawny/MPO.2016.066.0000370,uchwala-sejmu-rzeczypospolitej-polskiej-w-sprawie-polityki-imigracyjnej-polski.html>, (01.04.2016).

Pogodzenie stanowisk na forum Grupy Wyszehradzkiej

We Wspólnym oświadczeniu szefów rządów państw Grupy Wyszehradzkiej podpisanym w Pradze 4 września 2015 roku wyrażono pełną solidarność dla Węgier i innych państw tranzytowych. Premierzy podkreślili, że należy skutecznie rozwiązać przyczyny współczesnych migracji, głównie poprzez stabilizację krajów pogrążonych w konflikcie takich jak Irak, Libia czy Syria. Pomoc państw członkowskich powinna się skoncentrować na grupach uchodźców szczególnie narażonych na niebezpieczeństwa, czyli m.in. dzieciach i osobach rannych. Należy zapewnić również ochronę granic zewnętrznych Unii Europejskiej poprzez wspólne operacje Frontex i zorganizowanie hotspotów⁶⁷. Wspólny komunikat wydali również ministrowie spraw zagranicznych państw wyszehradzkich oraz Niemiec i Luksemburga 11 września 2015 roku, w którym potwierdzili założenia dokumentu na szczeblu szefów rządów i przedstawili konkretne działania w związku z kryzysem uchodźczym. Ministrowie stwierdzili, że konieczny jest bardziej zrównoważony podział wsparcia finansowego Unii Europejskiej i lepsze funkcjonowanie środków kontroli granicznej w regionie Morza Śródziemnego⁶⁸.

Kolejne spotkania premierów odbyły się 3 i 17 grudnia 2015 roku w Pradze, na których zwrócono uwagę na konieczność rygorystycznego stosowania przepisów dotyczących rejestracji, daktyloskopii i przyznawania azylu. Premierzy podkreślili również na współpracę z Turcją w zakresie przyjmowania uchodźców⁶⁹. Natomiast istotną kwestią w aspekcie ataków terrorystycznych w Paryżu w listopadzie 2015 roku pozostała ochrona strefy Schengen przed napływem ludności przekraczającej granicę nielegalnie⁷⁰.

Z kolei 19 stycznia 2016 roku w Pradze spotkali się Ministrowie Spraw Wewnętrznych państw Grupy Wyszehradzkiej, Słowenii, Serbii i Macedonii. We wspólnej deklaracji zwrócili uwagę na konieczność wprowadzenia środków ograniczających nadużywanie ochrony międzynarodowej przez odróżnienie legalnych uchodźców od imigrantów zarobkowych. W tym kontekście wezwali ponownie Unię Europejską do organizacji hotspotów⁷¹.

15 lutego 2016 roku odbył się kolejny ważny szczyt Grupy Wyszehradzkiej w Pradze. W spotkaniu uczestniczyli również przedstawiciele Macedonii i Bułgarii. Państwa postanowiły współdziałać w celu ochrony strefy Schengen i zewnętrznych granic Unii Europejskiej, zahamowania napływu ludności przez region bałkański, a także rozwiązania konfliktu syryjskiego i współpracy z Turcją⁷². Jednocześnie wezwały państwa unijne do przygotowania

⁶⁷ *Wspólne oświadczenie szefów rządów państw Grupy Wyszehradzkiej, Praga, 04.09.2015 r.*, op. cit.

⁶⁸ *Wspólny Komunikat Ministrów Spraw Wewnętrznych państw Grupy Wyszehradzkiej, Praga, 11.09.2015 r.*, Oficjalna Strona Grupy Wyszehradzkiej, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-communique-of-the-150911>, (05.03.2016).

⁶⁹ *Wspólne oświadczenie państw Grupy Wyszehradzkiej, Praga, 03.12.2015 r.*, Oficjalna Strona Grupy Wyszehradzkiej, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-151204>, (05.03.2016).

⁷⁰ *Wspólne oświadczenie państw Grupy Wyszehradzkiej, Praga, 17.12.2015 r.*, Oficjalna Strona Grupy Wyszehradzkiej, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-151221-1>, (05.03.2016).

⁷¹ *Wspólna deklaracja Ministrów Spraw Wewnętrznych, Praga, 19.01.2016 r.*, Oficjalna Strona Grupy Wyszehradzkiej, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-declaration-of>, (05.03.2016).

⁷² *Wspólne oświadczenie w sprawie migracji, Praga 15.02.2016 r.*, Oficjalna Strona Grupy Wyszehradzkiej, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-on>, (05.03.2016).

tw. planu rezerwowego, zakładającego uszczelnienie granic Macedonii i Bułgarii z Grecją, który miałby być uruchomiony w przypadku, gdyby fiaskiem zakończyły się próby powstrzymania niekontrolowanej migracji z Turcji do Unii Europejskiej. Zakładał on także wybudowanie hotspotów oraz utworzenia europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej. Szczyt miał więc również na celu ukazanie państw wyszehradzkich jako pomocnych całej Unii Europejskiej, a nie działających na własną rękę w rozwiązywaniu kryzysu. Potwierdzono również sprzeciw wobec wprowadzenia automatycznego mechanizmu relokacji uchodźców. Grupa Wyszehradzka zaoferowała swoją pomoc w rozwiązaniu kryzysu w Macedonii poprzez wystanie funkcjonariuszy policji. Szczególnie plan ten popiera Budapeszt, który próbuje odbudować swoją współpracę z południowymi sąsiadami⁷³.

W ostateczności udało się uzyskać na forum unijnym gwarancje o konieczności przestrzegania przepisów rozporządzenia nr 604/2013 i ochrony granic obszaru Schengen. Według państw wyszehradzkich migracje ludności ukraińskiej również powinny być brane pod uwagę przy relokacji uchodźców⁷⁴.

Podsumowanie

Stanowiska państw wyszehradzkich wobec kryzysu uchodźczego są spójne w kwestiach konieczności wprowadzenia jasnych procedur w pierwszej kolejności aniżeli odgórnego mechanizmu relokacji uchodźców. Grupa Wyszehradzka stanowi istotną platformę współpracy w celu zwrócenia uwagi Unii Europejskiej na konkretne rozwiązania kryzysu uchodźczego. Natomiast różnice partnerów wyszehradzkich można dostrzec w intensywności przedstawienia często krytycznego zdania przez przedstawicieli najwyższego szczebla władz państwowych i stosowanych przepisów wobec uchodźców. Niewątpliwie warto zauważyć, że stanowiska Polski, Czech, Słowacji i Węgier są konstruktywne w celu zapewnienia bezpieczeństwa kontynentu europejskiego.

Standpoints of Visegrad countries to accept refugees in the years 2015-2016

The article presents the current position of Polish, Czech, Slovakia and Hungary to accept refugees on their territories. It presents their causes, legal solutions on the issues of refugee policy, as well as the effects of the decisions. The article describes also relations with other countries in connection with the refugee crisis, action at the EU level and cooperation of the Visegrad Group. The aim of this article is to show the most important problems, which countries of the region of Central Europe are trying to overcome, and their influence on the policies of other EU members.

⁷³ J. Groszkowski, *Kuliszy planu „B”*: wyszehradzka perspektywa kryzysu migracyjnego, op. cit.

⁷⁴ M. Gniazdowski, M. Jaroszewicz, op. cit.

Bibliografia

- Česko je připraveno přijmout syrské uprchlíky z Turecka, oznámil Sobotka, Aktuálně.cz, <http://zpravy.aktualne.cz/domaci/sobotka-jsme-pripraveni-prijmout-syrske-uprchliky-primo-z-tu/r~c9ad5f6ce54011e5bb3a0025900fea04/>, (08.03.2016).
- Decyzja Rady UE ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Bruksela, 22.09.2015 r., Baza aktów prawnych Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1460851247136&uri=CELEX:32015D1601>, (02.03.2016).
- Fico: Čo ich priviažeme reťazami? Utečenci u nás nechcú zostať, kvóty sú zbytočné, Hospodárske Noviny, <http://dennik.hnonline.sk/slovensko/537760-fico-co-ich-priviazeme-retazami-utecenci-u-nas-nehcuzostat-kvoty-su-zbytocne>, (03.03.2016).
- Gniazdowski M., Czechy, Słowacja, Węgry i Rumunia: „nie” dla rozlokowania uchodźców, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-09-23/czechy-slowacja-wegry-i-rumunia-nie-dla-rozlokowania-uchodzcow>, (01.03.2016).
- Gniazdowski M., Jaroszewicz M., Węgierska odłona kryzysu migracyjnego, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-09-09/wegierska-odslona-kryzysu-migracyjnego>, (02.03.2016)
- Groszkowski J., Czechy i Słowacja wobec kryzysu migracyjnego, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-09-16/czechy-i-slowacja-wobec-kryzysu-migracyjnego>, (03.03.2016).
- Groszkowski J., Kulisy planu „B”: wyszehradzka perspektywa kryzysu migracyjnego, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-02-17/kulisy-planu-b-wyszehradzka-perspektywa-kryzysu-migracyjnego>, (03.03.2016).
- Groszkowski J., Przedwyborcza walka z terroryzmem na Słowacji, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-12-16/przedwyborcza-walka-z-terroryzmem-na-slowacji>, (03.03.2016).
- Kokot M., Czy Polska rozbiła Grupę Wszehradzką? Wszehrad ma się dobrze, czy ma się źle?, Gazeta Wyborcza, <http://wyborcza.pl/1,75478,18899120,czy-polska-rozbila-grupe-wyszehradzka-wszehrad-ma-sie-dobrze.html>, (04.03.2016).
- Konwencja dotycząca statusu uchodźców, Genewa, 28.07.1951 r., Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego, http://www.ptpa.org.pl/public/files/akty_prawne/Konwencja_Dotyczaca_Uchodzcow.pdf, (01.03.2016).
- Misiewicz K., Solidarność po europejsku, „Biuletyn Migracyjny” wrzesień 2015, nr 52.
- Orbán kerítést húzott Tusványoson is, Népszava, <http://nepszava.hu/cikk/1064754-orban-keritest-huzott-tusvanyoson-is>, (02.03.2016).

Orbán Viktor: *Különbséget tenni menekültek és bevándorlók között!*, Pannon RTV, <http://pannonrtv.com/web2/?p=205416>, (02.03.2016).

Palata L., *Premier Słowacji Robert Fico przeciw uchodźcom*, Gazeta Wyborcza, <http://wyborcza.pl/1,75477,19563422,premier-slowacji-robert-fico-przeciw-uchodzcom.html> (03.03.2016).

Pierwsi uchodźcy trafią do Polski do końca marca. Mają być dokładnie sprawdzeni, TVN 24, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/szydlo-polska-przyjmie-pierwszych-uchodzcow-do-konca-marca,608966.html>, (04.03.2016).

Prezydent Czech: uchodźcy to getta, choroby i terroryzm, Dziennik, <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/499203,prezydent-czech-uchodzcy-to-getta-choroby-i-terroryzm.html>, (03.03.2016).

PROCHÁZKA: Žaloba pre rozhodnutie o povinných kvótach je symbolický akt, Správy, <http://spravy.pozri.sk/clanok/PROCHAZKA:Zaloba-pre-rozhodnutie-o-povinnych-kvotach-je-symbolicky-akt/383960>, (02.03.2016).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, Bruksela 26.06.2013 r., Baza aktów prawnych Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1460839237299&uri=CELEX:32013R0604>, (02.03.2016).

Sadecki A., *Węgry domknęły granice z Serbią*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-09-16/wegry-domknely-granice-z-serbia>, (02.03.2016).

Sadecki A., *Węgry: Orbán gra kartą imigracyjną*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-05-13/wegry-orban-gra-karta-imigracyjna>, (02.03.2016).

Słowacja nie da pieniędzy na uchodźców, Nasz Dziennik, <http://naszdzienik.pl/swiat/150223,slowacja-nie-da-pieniedzy-na-uchodzcow.html>, (03.03.2016).

Szpala M, Sadecki A., *Presja migracyjna na granicy węgierskiej*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-07-01/presja-migracyjna-na-granicy-wegierskiej>, (02.03.2016).

Tájékoztató: „Egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról”, Bíróság, <http://birosag.hu/media/aktualis/tajekoztato-egyestorvenyeknek-tomeges-bevandorlas-kezelesevel-osszefuggo>, (02.03.2016).

UE podjęta decyzje ws. przyjmowania uchodźców. Rafał Trzaskowski: absolutna większość polskich postulatów została spełniona, Oficjalna Strona Kancelarii Prezesa Rady

- Ministrów, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/ue-podjela-decyzje-ws-przymowania-uchodzcow-rafal-trzaskowski-absolutna.html>, (01.03.2016).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie polityki imigracyjnej Polski*, Warszawa, 01.04.2016 r., Infor, <http://www.infor.pl/akt-prawny/MPO.2016.066.0000370,uchwala-sejmu-rzeczypospolitej-polskiej-w-sprawie-polityki-imigracyjnej-polski.html>, (01.04.2016).
- Wielki sukces polskiego ministra: Grupa Wyszehradzka przeciw wobec obowiązkowych kwot przyjmowania uchodźców*, Fronda, <http://www.fronda.pl/a/wielki-sukces-polskiego-ministra-grupa-wyszehradzka-przeciw-wobec-obowiazkowych-kwot-przymowania-uchodzcow,64335.html>, (04.03.2016).
- Wspólna deklaracja Ministrów Spraw Wewnętrznych, Praga, 19.01.2016 r.*, Oficjalna Strona Grupy Wyszehradzkiej, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-declaration-of>, (05.03.2016).
- Wspólny Komunikat Ministrów Spraw Wewnętrznych państw Grupy Wyszehradzkiej, Praga, 11.09.2015 r.*, Oficjalna Strona Grupy Wyszehradzkiej, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-communique-of-the-150911>, (05.03.2016).
- Wspólne oświadczenie państw Grupy Wyszehradzkiej, Praga, 03.12.2015 r.*, Oficjalna Strona Grupy Wyszehradzkiej, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-151204>, (05.03.2016).
- Wspólne oświadczenie państw Grupy Wyszehradzkiej, Praga, 17.12.2015 r.*, Oficjalna Strona Grupy Wyszehradzkiej, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-151221-1>, (05.03.2016).
- Wspólne oświadczenie szefów rządów państw Grupy Wyszehradzkiej, Praga, 04.09.2015 r.*, Oficjalna Strona Grupy Wyszehradzkiej, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-150904>, (01.03.2016).
- Wspólne oświadczenie w sprawie migracji, Praga 15.02.2016 r.*, Oficjalna Strona Grupy Wyszehradzkiej, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-on>, (05.03.2016).

Dietność w krajach Unii Europejskiej a medycznie wspomagana prokreacja

Wstęp

Medycznie wspomagana prokreacja jest w XXI wieku jedną z głównych płaszczyzn zainteresowania ustawodawców w państwach Unii Europejskiej. Temat ten wywołuje bowiem istotne implikacje dla praktyki realizowania polityki społecznej w rozwiniętych społeczeństwach europejskich. Warto dodać, że przez medycznie wspomaganą prokreację należy tu rozumieć organizowanie, finansowanie i wszelkie formy niesienia pomocy w związku z dostępnością metod zapłodnienia pozaustrojowego metodą *in vitro* dla kobiet. Postęp medyczny i rozwój technologii wykorzystywanych w medycynie przyczynił się do możliwości sztucznego kierowania prokreacją, a także zarządzania urodzeniami również w tej sytuacji, w której bez zastosowania takich technologii kobiety nie mogłyby zająć w ciążę. Wspomnianym tendencjom towarzyszył w ostatnich latach bardzo wyraźny rozwój w dziedzinie sterowania procesami oraz zmianami w zakresie biologicznego dziedziczenia.

Celem tej pracy jest udzielenie odpowiedzi na pytanie: Jakie implikacje prawne, społeczne i gospodarcze niesie ze sobą medycznie wspomaganie prokreacji w XXI wieku na przykładzie społeczeństw Unii Europejskiej? Przyjęto bowiem wstępne stwierdzenie, iż medycznie wspomagana prokreacja wywołuje szereg skutków na różnych płaszczyznach życia, co powoduje konieczność zarządzania procesami związanymi z takim wspomaganiami.

W ramach niniejszej pracy postawiono hipotezę, zgodnie z którą: Medycznie wspomagana prokreacja to konieczny sposób, aby spróbować zahamować szereg niekorzystnych tendencji o charakterze demograficznym w społeczeństwach państw Unii Europejskiej.

Zdecydowano się przyjąć wstępne przypuszczenie, zgodnie z którym medycznie wspomagana prokreacja to świadomy, celowy i uzasadniony zestaw działań, który ma służyć wzmocnieniu spójności społecznej w państwach zjednoczonej Europy. Opierano się w tym względzie na przeprowadzonej kwerendzie literaturowej, która dostarczyła inspiracji, iż tego rodzaju wspomaganie prokreacji to jeden z kluczowych sposobów na poprawę ogólnej sytuacji demograficznej w Europie⁷⁵. Uzasadnieniem dla medycznego wspomaganiania

⁷⁵ A. Augustyniuk, K. Chojnacka, E. Grochans, A. Jurczak, B. Karakiewicz, M. Kuczyńska, *Opinie wybranych grup społecznych na temat etycznej strony zapłodnienia metodą in vitro*, „Medycyna Ogólna i Nauki o Zdrowiu” 2013, t. 19, nr 3, s. 279; R. Kotzbach, M. Kotzbach, *Niektóre współczesne problemy prokreacji*, „Postępy Andrologii Online” 2014, nr 1, s. 5-7.

prokreacji może być przy tym obiektywnie zauważalny w XXI wieku, stale pogłębiający się kryzys demograficzny w wielu państwach Unii Europejskiej⁷⁶.

Prawne uwarunkowania medycznego wspomaganie prokreacji i ich skutki

Medyczne wspomaganie prokreacji stało się na tyle istotnym tematem, że zainteresowali się nim ustawodawcy poszczególnych państw. Bez wątplenia pochodną tego zainteresowania stały się konkretne regulacje prawne stanowiące o dostępie do medycznego wspomaganie prokreacji, kosztach takiego dostępu, czy szczegółowych uwarunkowaniach wdrażania procedur zapłodnienia pozaustrojowego metodą *in vitro*. Na poziomie prawa wspólnotowego, obowiązującego na obszarze całej Unii Europejskiej, zajęto się problemem medycznego wspomaganie prokreacji w sposób systemowy. Mogą o tym świadczyć chociażby przepisy zawarte w Karcie Praw Podstawowych (formułujące zakazy i ograniczenia wykorzystywania ludzkiego ciała), dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady numerze 2004/23/WE⁷⁷, jak również dyrektywach wykonawczych do niej⁷⁸. W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż wskazane regulacje prawne zawierają przede wszystkim przepisy zobowiązujące państwa członkowskie do zagwarantowania niezbędnego bezpieczeństwa zdrowotnego przez reglamentację prawną zabiegów *in vitro*, a także realizację kontroli obrotu nad komórkami rozrodczymi wykorzystywanymi do tych zabiegów⁷⁹. W warunkach polskich z kolei właściwym aktem prawnym z zakresu wszelkich uregulowań związanych z problematyką zapłodnienia *in vitro* jest Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 roku o leczeniu niepłodności⁸⁰.

W tabeli 1 przedstawiono bardziej szczegółowe informacje dotyczące aktualnych prawnych uregulowań problematyki medycznego wspomaganie prokreacji w szeregu wybranych państw Unii Europejskiej.

Tabela 2.1. Informacje na temat uwarunkowań prawnych medycznego wspomaganie i finansowania publicznego prokreacji w wybranych państwach UE (2015 rok).

PAŃSTWO UE	Konserwacja zarodków przez zamrażanie	Diagnostyka preimplantacyjna*	Dostępność dla osób
-------------------	--	--	----------------------------

⁷⁶ A. Głodowska, *Wpływ rozwoju gospodarczego na sytuację demograficzną w krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, t. 18, red. M.G. Woźniak, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011, s. 394.

⁷⁷ Dyrektywa 2004/23/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 roku w sprawie ustalenia norm jakości i bezpiecznego oddawania, pobierania, testowania, przetwarzania, konserwowania, przechowywania i dystrybucji tkanek i komórek ludzkich (Dz.Urz. UE L 102, z 7.04.2004 roku ze zm.).

⁷⁸ Por. Dyrektywa Komisji 2006/17/WE z dnia 8 lutego 2006 roku wprowadzająca w życie dyrektywę 2004/23/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do niektórych wymagań technicznych dotyczących dawstwa, pobierania i badania tkanek i komórek ludzkich (Dz.Urz. UE L 38 z 9.02.2006 roku); Dyrektywa Komisji 2006/86/WE z dnia 24 października 2006 roku wykonująca dyrektywę 2004/23/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie wymagań dotyczących możliwości śledzenia, powiadamiania o poważnych i niepożądanych reakcjach i zdarzeniach oraz niektórych wymagań technicznych dotyczących kodowania, przetwarzania, konserwowania, przechowywania i dystrybucji tkanek i komórek ludzkich (Dz.Urz. UE L 294 z 25.10.2006 roku).

⁷⁹ L. Bosek, *Refleksje wokół prawnych uwarunkowań wspomaganie prokreacji*, „Diametros” 2009, nr 20, s. 38.

⁸⁰ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 roku o leczeniu niepłodności (Dz.U. 2015, poz. 1087).

Austria	Dozwolona	Zakazana	Dla małżeństw** i par heteroseksualnych***
Czechy	Dozwolona	Dozwolona	Wyłącznie dla małżeństw
Chorwacja	Dozwolona w uzasadnionych przypadkach	Zakazana	Dla małżeństw, a do 2012 roku dodatkowo dla par heteroseksualnych, a także samotnych kobiet
Finlandia	Dozwolona	Dozwolona	Dla małżeństw i par heteroseksualnych, par homoseksualnych**** i samotnych kobiet
Francja	Dozwolona	Dozwolona w uzasadnionych przypadkach	Dla małżeństw, a także par heteroseksualnych w związku trwającym 2 lata i więcej
Grecja	Dozwolona	Dozwolona	Dla małżeństw, par heteroseksualnych, a także samotnych kobiet
Hiszpania	Dozwolona	Dozwolona (dodatkowo dla celów medycznych i leczniczych)	Dla małżeństw i par heteroseksualnych, par homoseksualnych, a także samotnych kobiet
Holandia	Dozwolona	Dozwolona	Dla małżeństw i par heteroseksualnych, par homoseksualnych, a także samotnych kobiet
Niemcy	Dozwolona	Dozwolona w uzasadnionych przypadkach	Dla małżeństw i par heteroseksualnych
Polska	Dozwolona	Dozwolona	Dla małżeństw, par heteroseksualnych i par homoseksualnych

* – obejmuje genetyczną interwencję w embriony, zasadniczo wyłącznie pod warunkiem późniejszego nieużycia embrionu do zapłodnienia metodą in vitro

** – małżeństwo – związek kobiety i mężczyzny sankcjonowany przepisami prawa krajowego

*** – para heteroseksualna = związek partnerski sankcjonowany lub nie w przepisach krajowych

**** – para homoseksualna = związek dwóch kobiet sankcjonowany lub nie w przepisach krajowych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Minieri, *Assisted reproductive technologies: A state matter*, [in:] *The interaction of national legal systems: convergence or divergence? Conference papers*, 2013, p. 216-218, available at: [http://www.tf.vu.lt/dokumentai/Admin/Doktorantų_konferencija/Minieri .pdf](http://www.tf.vu.lt/dokumentai/Admin/Doktorantų_konferencija/Minieri.pdf) (10.01.2016).

Interpretując treści przywołane w tabeli 1, należy zauważyć duże zróżnicowanie liberalizmu oraz restrykcyjności przepisów prawnych, odnoszących się do materii medycznie wspomaganey prokreacji w poszczególnych państwach UE. Najbardziej liberalne ustawodawstwo takich państw, jak Finlandia, Hiszpania, czy też Holandia, znacznie różniło się w 2015 roku w opisywanym zakresie od restrykcyjnego ustawodawstwa chociażby Republiki Czeskiej. Niektóre państwa, takie jak Austria, Francja, Niemcy, czy Polska, przyjęły umiarkowanie restrykcyjny system publicznej pomocy dla medycznego wspomagania prokreacji. Uwidacznia się to chociażby w wyłączeniu samotnych kobiet z refundacji ze środków publicznych kosztów zapłodnienia *in vitro* (a w Austrii, Francji i Niemczech wyłączenie to dotyczy również par homoseksualnych). W poszczególnych państwach UE panuje więc istotne zróżnicowanie podejść prawnych do regulacji problematyki medycznie wspomaganey prokreacji, a tym samym zarządzania dziećmi nościami w społeczeństwach.

Dostęp do zabiegów *in vitro* z pewnością jest determinowany przez koszty uczestnictwa w takich zabiegach. Jak już zdążano zaznaczyć, nie wszystkie państwa UE refundują ze środków publicznych koszty wspomnianych zabiegów. W tym miejscu należy przedstawić bardziej szczegółowe dane na ten temat. Odwołując się do konkretnych przykładów, można wskazać na następujące rozwiązania prawne dotyczące refundacji wspomnianych kosztów⁸¹:

- 1) w Austrii – refundacja do 70% kosztów zabiegów, przy możliwości skorzystania z maksymalnie czterech prób w tym zakresie;
- 2) w Belgii – pełna refundacja ze środków publicznych za wyjątkiem dawstwa gamet;
- 3) w Finlandii – pełna refundacja przy ilości prób ograniczonej w zależności od aktualnej listy oczekujących osób na kolejną próbę zabiegu;
- 4) we Francji – pełna refundacja przy maksymalnej ilości trzech prób leczenia niepłodności;
- 5) w Hiszpanii – pełna refundacja kosztów niezależnie od liczby cykli, choć przy zastrzeżeniu, że zabiegi leczenia niepłodności muszą się odbyć w państwowych klinikach;
- 6) w Holandii – pełna refundacja przy maksymalnie trzech próbach zabiegów, każda kolejna próba nie podlega już refundacji ze środków publicznych;

⁸¹ *In vitro w innych krajach*, dostępny na: <http://www.proin vitro.pl/in-vitro-w-innych-krajach> (10.01. 2016); E. Łowińska, *Prawo do zapłodnienia in vitro w Polsce i na świecie*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza” 2012, nr 1, s. 170.

- 7) w Niemczech – możliwa refundacja do 50% kosztów leczenia niepłodności oraz maksymalnie do trzech prób zabiegów w tym zakresie;
- 8) w Polsce – częściowa refundacja, za wyjątkiem kosztów kwalifikacji do programu leczenia niepłodności, a przy tym maksymalnie do trzech prób zabiegów;
- 9) w Szwecji – zasadniczo pełna refundacja, jednak przy udziale pacjentów w pokrywaniu kosztów części leków, zaś liczba możliwych do przeprowadzenia prób zależna od rozwiązań prawnych przyjętych w poszczególnych jednostkach administracyjnych.

Bardzo zróżnicowanie przedstawiały się także szczegółowe koszty pełnego zabiegów wchodzących w skład pełnego, pojedynczego cyklu leczenia niepłodności przy pomocy medycznie wspomaganey prokreacji w państwach członkowskich UE w ostatnich latach. Dla przykładu, eksperci z polskiego Ministerstwa Zdrowia wyliczyli, że koszt pojedynczego, pełnego cyklu zabiegów w Polsce może musi zamknąć się w kwocie 7 510 zł, co przy pełnej kwocie przeznaczonej na realizację narodowego programu leczenia niepłodności pozwalało refundować zabiegi dla 5 000 par rocznie przez 3 kolejne lata na tym samym poziomie kwotowym⁸². W wielu innych państwach UE koszty pojedynczych cykli w ramach medycznego wspomaganey prokreacji były znacznie wyższe. Przykładowo, według dostępnych danych liczbowych i w przeliczeniu na dolary amerykańskie, w Holandii koszty te kształtowały się na poziomie 3 298 dolarów, w Wielkiej Brytanii – 6 796 dolarów, a w Finlandii – aż 7 839 dolarów⁸³.

Skala i społeczne implikacje medycznego wspomaganey prokreacji w państwach UE

Medycznie wspomaganey prokreacja w państwach UE nie pozostaje bez głębokiego wpływu na sytuację społeczną w tych państwach. Należy zresztą odnotować, iż zdecydowanie się przez większość ustawodawców w UE na osobne regulacje prawne w zakresie medycznie wspomaganey prokreacji miało w domyśle przyczynić się do zwiększenia możliwości sterowania urodzeniami w taki sposób, aby było więcej zdrowych urodzeń z korzyścią dla rozwoju społecznego poszczególnych państw. Ustawodawcy państw członkowskich UE zaniepokoiili się przy tym spadkami przyrostu naturalnego, niekorzystnymi proporcjami w dziedzinie liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym w stosunku do ludności w wieku poprodukcyjnym, czy też migracjami ekonomicznymi młodych kobiet, utrudniającymi podjęcie decyzji o macierzyństwie⁸⁴.

Wymienione, ale również szereg innych, niekorzystnych tendencji społecznych w państwach UE, uzasadniały nasilenie działań ustawodawczych w celu pełniejszej aktywności

⁸² B. Artukowicz, *Program - Leczenie Niepłodności Metodą Zapłodnienia Pozaustrojowego na lata 2013-2016*, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2013, s. 12.

⁸³ G.M. Chambers, *The intersection between economic and ethical aspects of ART*, [w:] *Ethical Dilemmas in Assisted Reproductive Technologies*, ed. J.G. Schenker, Hubert & Co, Göttingen 2011, p. 380.

⁸⁴ Więcej o wspomnianych niekorzystnych tendencjach demograficznych zob. M. Kubiak, *Współczesne problemy demograficzne w aspekcie społeczno-gospodarczym*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, t. 16, red. M.G. Woźniak, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2010, s. 182-192.

państw w zakresie sterowania prokreacją w służbie wyższych celów społecznych. W tabeli 2.2 zaprezentowano interesujące informacje dotyczące średniego wieku kobiet rodzących pierwsze dziecko w wybranych państwach UE.

Tabela 2.2. Średni wiek kobiet rodzących pierwsze dziecko w wybranych państwach Unii Europejskiej (2013 rok).

PAŃSTWO UE	ŚREDNI WIEK Kobiet
Belgia	28,5
Bułgaria	25,7
Dania	29,0
Grecja	29,9
Hiszpania	30,4
Irlandia	29,4
Luksemburg	30,0
Łotwa	26,1
Niemcy	29,3
Polska	26,7
Republika Włoch	30,6
Rumunia	25,8
Słowacja	26,9
Szwecja	29,1
Węgry	27,7
Wielka Brytania	28,3
Średnia dla całej UE	28,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Women in the EU gave birth to their first child at almost 29 years of age on average*, dostępny na: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6829228/3-13052015-CP-EN.pdf/7e9007fb-3ca9-445f-96eb-fd75d6792965> (10.01.2016).

Z zaprezentowanych przez Eurostat danych wynika, że średni wiek kobiet rodzących pierwsze dziecko w UE kształtował się w ostatnim czasie na poziomie 28,7 lat. Taką wartość można ocenić zdecydowanie jako niekorzystną dla rozwoju dzietności i prokreacji w państwach członkowskich UE. Warto przywołać dane dotyczące samej Polski, z których wynika, że w ciągu zaledwie kilkunastu lat w okresie 2000-2013 średni wiek kobiet rodzących pierwsze dziecko przesunął się o 3 lata (z 23,7 lat do 26,7 lat)⁸⁵.

Opisywany wskaźnik przyjął w tym względzie znacznie wyższe wartości, a co za tym idzie, niekorzystne w perspektywie długookresowego wpływu na sytuację społeczną, w wielu

⁸⁵ Podstawowe informacje o sytuacji demograficznej Polski w 2011 roku, GUS, Warszawa 2012, s. 3.

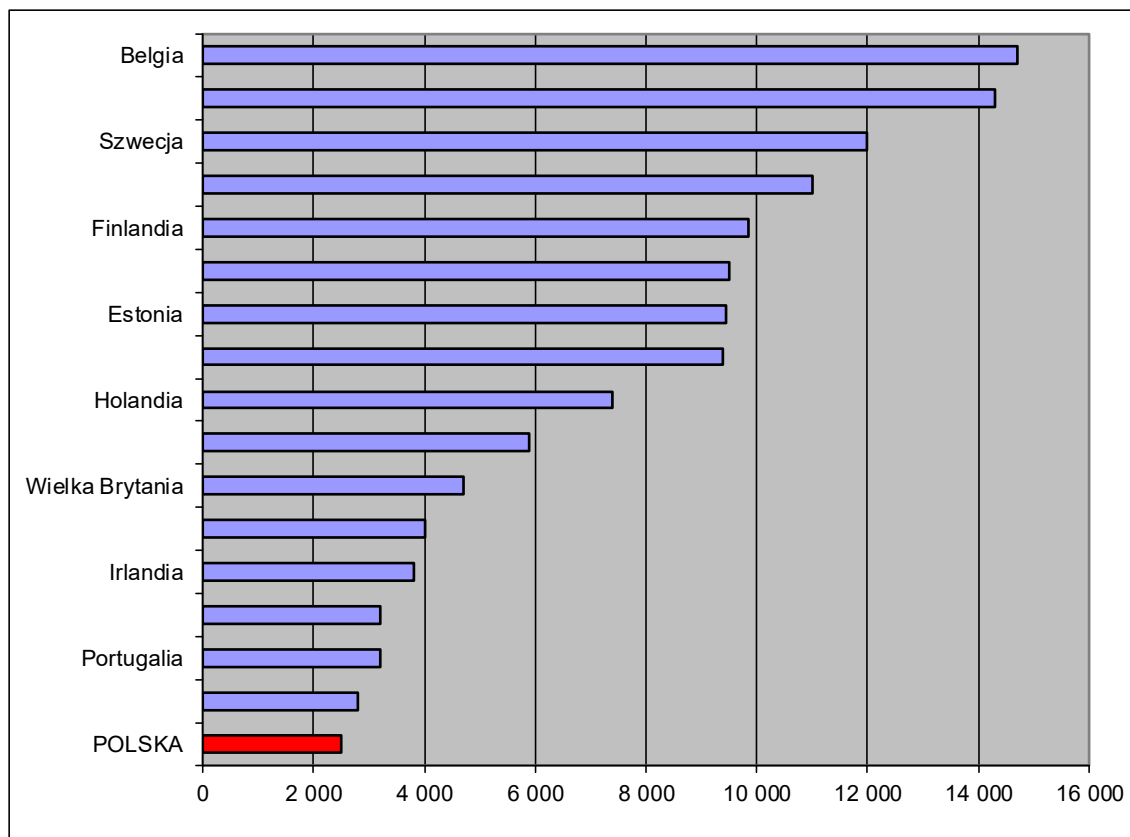
innych państwach UE. Na czele w prezentowanym zestawieniu znalazły się takie państwa, jak Hiszpania, Luksemburg, Republika Włoch, w których kobiety zaczynały rodzić średnio statystycznie dopiero po 30. roku życia. Niewiele niższy wskaźnik zanotowano z kolei w takich państwach, jak Grecja, Irlandia, Niemcy, czy Szwecja, w których kobiety zaczynały rodzić średnio statystycznie dopiero po przekroczeniu 29. roku życia. Nie jest trudno zatem zrozumieć wyraźne wysiłki w wielu państwach UE, mające na celu rozwinięcie systemu medycznego wspomaganie prokreacji, aby odwrócić niekorzystny trend, o którym mowa. Wiele młodych kobiet bowiem dążyło do zajścia w ciążę i urodzenia dziecka, ale z różnych przyczyn nie mogło tego zrealizować. Zastosowanie zabiegów medycznie wspomaganie prokreacji miało więc, jak można przypuszczać, stanowić jeden z głównych sposobów odwrócenia tendencji późnego zachodzenia przez Europejki w pierwszą ciążę.

Wspomniane wysiłki przyczyniły się do tego, że tylko w państwach UE oraz państwach współpracujących, w tym Islandii, Norwegii, czy Szwajcarii, w ostatnich latach notowano udział żywych urodzeń dzieci w rezultacie zapłodnienia metodą *in vitro* w liczbie niespełna 600 000 rocznie. Przyjmując dane z 2011 roku, najwięcej takich urodzeń miało miejsce we Francji (ponad 85 000), a na dalszych miejscach znalazły się takie państwa, jak Niemcy (ponad 67 500), Hiszpania (ponad 66 000), Republika Włoch (niespełna 64 000), a także Wielka Brytania (niespełna 60 000). Wiele żywych urodzeń po zastosowaniu medycznego wspomaganie prokreacji odnotowano w państwach skandynawskich – najwięcej w Szwecji (ponad 18 500), a następnie miejscu w Danii (ponad 14 500)⁸⁶.

Rzeczywistą skalę znaczenia zapłodnienia *in vitro* i jego związku z dzietnością w UE można zrozumieć, jeśli odwołać się do danych na temat liczby urodzeń dzieci z *in vitro* w poszczególnych państwach UE. W ramach prowadzonej analizy postanowiono posłużyć się bardziej obrazowym wskaźnikiem żywych urodzeń w przeliczeniu na 1 milion kobiet, mając tym samym na względzie duże dysproporcje w zakresie liczby ludności występujące w poszczególnych państwach UE. Odpowiednie dane znalazły się na wykresie 1.

⁸⁶ ART fact sheet (July 2014), dostępny na: <https://www.eshre.eu/guidelines-and-legal/art-fact-sheet.aspx> (10.01.2016).

Wykres 2.1. Żywe urodzenia dzieci przy zastosowaniu metody *in vitro* wśród kobiet w wieku 15-45 lat w wybranych państwach UE w przeliczeniu na 1 milion kobiet (2010 rok).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: P. Präg, M.C. Mills, *Assisted reproductive technology in Europe. Usage and regulation in the context of cross-border reproductive care*, "Families And Societies" 2015, no. 43, p. 5.

Mając na uwadze dane zebrane na wykresie 1, należy stwierdzić, że Polska wypadła bardzo słabo, jeśli chodzi o prezentowaną klasyfikację państw, w których najczęściej w przeliczeniu na 1 mln kobiet urodziło dziecko w rezultacie zastosowania medycznego wspomaganie prokreacji, czyli w ramach metody *in vitro*. Tego rodzaju urodzeń zanotowano w analizowanym roku zaledwie około 2 500, podczas gdy w znacznie mniejszych państwach, takich jak Belgia, Dania, czy Słowenia, liczba kobiet, które urodziły w ten sposób dzieci od 11 000 do ponad 14 000. Stosunkowo wysoki udział urodzeń dzieci zanotowano w przypadku kobiet z takich państw, jak Finlandia, Hiszpania, czy Holandia, a więc – jak udowodniono wcześniej w ramach prowadzonej analizy – państw o dość wysoce zliberalizowanych przepisach z zakresu leczenia niepłodności (analogiczna charakterystyka była zresztą typowa dla Belgii i Danii).

Znacznie mniej urodzeń odnotowano średnio statystycznie w państwach o dość restrykcyjnych przepisach prawnych, jeśli chodzi o opisywaną problematykę prawną i społeczną. Do takich niewątpliwie należały Węgry, Portugalia, Litwa, czy Niemcy, a także zresztą Polska. Wyjątkiem były tu jedynie Czechy, które choć należały do państw o restrykcyjnych ograniczeniach przy korzystaniu z kobiet z finansowanej publicznie metody

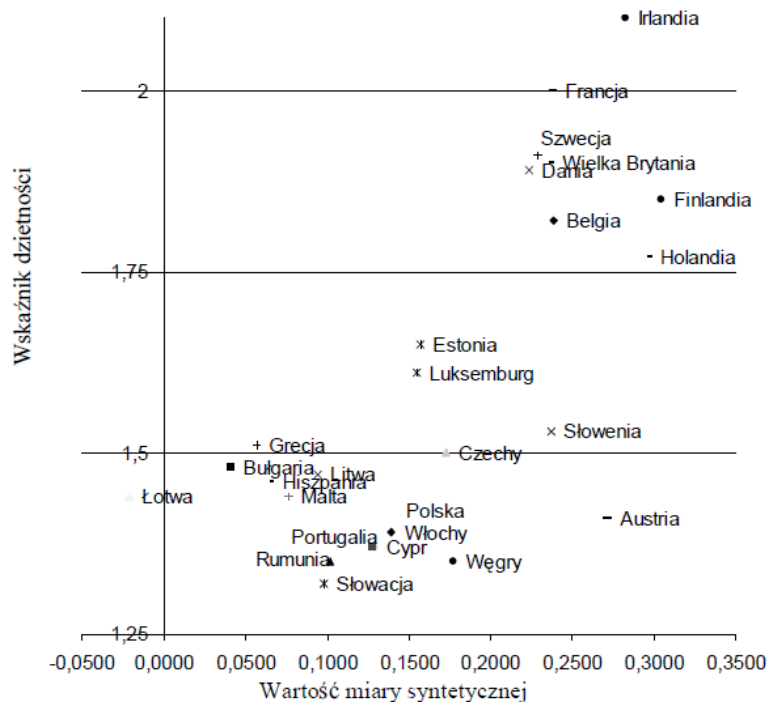
in vitro, to jednak zanotowały udział na poziomie około 9 500 urodzeń w przeliczeniu na 1 mln kobiet w tym państwie.

Na koniec tej części pracy można wskazać, na rozmaite skutki wspomaganie przy pomocy dofinansowania i zwiększania dostępu do zapłodnienia *in vitro* rozwoju dzietności w poszczególnych państwach UE. Skutki te mogą być widoczne w ramach perspektywy długookresowej i dotyczyć między innymi zachęcenia młodych kobiet i małżeństw do korzystania ze wskazanej metody zapłodnienia, jak również włączenia nowych grup społecznych do tego procesu (chodzi tu głównie o samotne matki, osoby pozostające w związkach partnerskich, a nawet kobiety żyjące w ramach związków homoseksualnych). Co więcej, działania państw UE mogą skutkować zwiększeniem przyrostu naturalnego i przywracaniem optymalnej struktury piramidy społeczno-zawodowej. Wydaje się również, że dodatkowym skutkiem opisywanych przemian będzie poprawa społecznego odbioru samego zjawiska zapłodnienia metodą *in vitro* i lepsze uświadomienie sobie przez członków społeczeństw różnych państw UE znaczenia tego zjawiska dla poprawy sytuacji demograficznej w zjednoczonej Europie.

Dzietność w UE w kontekście medycznego wspomaganie prokreacji a perspektywa ekonomiczna

Spadek liczby urodzeń dzieci przyczynia się długofalowo do niekorzystnych tendencji w gospodarkach państw członkowskich UE. Pisząc bardziej szczegółowo, państwom europejskim zależy w XXI wieku na promowaniu wyższej dzietności, gdyż jest to korzystne dla ich rozwoju gospodarczego. Można w tym miejscu spróbować zbadać, czy wzrost poziomu rozwoju gospodarczego w państwach UE w ostatnim czasie był wprost proporcjonalny do spadku współczynnika dzietności i odwrotnie. Odpowiednie treści zebrano w tym zakresie na wykresie 2, przyjmując jako cezurę rok 2008, gdyż po nim uwidoczniły się wyraźnie poważne wahania i spadki wskaźników rozwoju gospodarczego w większości państw UE, a co za tym idzie, dodatkowe czynniki poważnie utrudniające przedstawienie uproszczonej tego rodzaju analizy po 2008 roku.

Wykres 2.2. Prezentacja rozrzutu wartości miary syntetycznej poziomu rozwoju gospodarczego oraz wskaźnika dzietności dla całej UE (2008 rok).



Źródło: A. Głodowska, *Wpływ rozwoju gospodarczego na sytuację demograficzną w krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, t. 18, red. M.G. Woźniak, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011, s. 403.

Jak widać na podstawie wykresu 2, w wielu wysoko rozwiniętych pod względem gospodarczym państwach UE udało się mimo wcześniej wspomnianych niekorzystnych tendencji demograficznych utrzymać względnie wysoki współczynnik dzietności w przedziale 1,75-2,15 dziecka na kobietę (wyjątkiem była tutaj jedynie Austria). Co ciekawe, odwrotna sytuacja miała miejsce w państwach UE znacznie słabiej rozwiniętych, w których dzietność zasadniczo nie przekraczała 1,5 dziecka na kobietę.

Na podstawie zaprezentowanego wykresu 2 można wskazać, że wzrost poziomu rozwoju gospodarczego w państwach UE bezpośrednio przed światowym kryzysem gospodarczym nie był wprost proporcjonalny do spadku współczynnika dzietności i odwrotnie. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy mogło być bardzo silne nastawienie na promowanie medycznie wspomaganey prokreacji w najbogatszych, a zarazem najlepiej rozwiniętych gospodarczo państwach UE. Promocja zatrudnienia *in vitro* była bardzo wyraźna zarówno w mediach, jak i poprzez praktyczne działania ustawodawców w takich państwach, jak Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Holandia, Irlandia, Szwecja, czy Wielka Brytania. Państwa te są wysoko rozwinięte pod względem gospodarczym⁸⁷, a zarazem można by je określić mianem „społecznie postępowych” w dziedzinie *in vitro*.

⁸⁷ Z tej grupy być może należałoby wyłączyć na początku 2016 roku Irlandię, której potencjał gospodarczy bezpośrednio po światowym kryzysie gospodarczym mocno ucierpiał, ale do 2008 roku gospodarka tego państwa.

Z drugiej strony, w państwach znacznie słabiej rozwiniętych gospodarczo (przykłady Bułgarii, Cypru, Litwy, Łotwy, czy Słowacji) problematyka zapłodnienia *in vitro* była znacznie słabiej rozwinięta na płaszczyźnie praktycznych działań ustawodawczych, co mogło nie pozostawać bez związku z niższą dietnością. Warto zresztą odwołać się do danych zaprezentowanych przez Polską Agencję Prasową, z których wynika, że w 2015 roku w takich państwach, jak Cypr i Rumunia w dalszym ciągu nie uregulowano prawnie w żaden sposób pomocy państwowej przy zapłodnieniu *in vitro*. Z kolei w takich państwach, jak Cypr, Czechy, Litwa, Łotwa, czy Węgry wprowadzono daleko idące ograniczenia w zakresie takiej pomocy, w tym także ograniczenia związane z liczbą możliwych do wykorzystania w tym celu zarodków⁸⁸. Pokazuje to, że słabiej rozwinięte pod względem gospodarczym państwa UE nakładały co do zasady większe restrykcje na pary dążące do skorzystania z medycznie wspomaganego prokreacji, czego jednym ze skutków mogło być osłabienie potencjału rozwoju gospodarczego w związku z niedostateczną dietnością w tych państwach.

Z pewnością można potwierdzić zasadność stwierdzenia, iż wysoki przyrost naturalny w warunkach europejskich to korzystny kierunek pobudzenia rynku pracy i gospodarek państw członkowskich UE w dłuższej perspektywie czasowej. Osiągnięcie optymalnego poziomu takiego przyrostu poprzez zwiększenie dietności kobiet jest możliwe z kolei w dużej mierze przy wsparciu ze środków publicznych medycznego wspomaganego prokreacji. W połowie drugiej dekady XXI wieku wszystkie państwa UE, w tym również Polska, znalazły się poniżej tzw. granicy zastępowalności pokoleń. Oznacza to, że wskaźnik dietności w tych państwach spadł poniżej pożądanej, a zarazem minimalnej wartości 2,1 dziecka przypadającego na jedną kobietę⁸⁹. Według danych opublikowanych w 2014 roku, jedynie Francja spośród wszystkich państw UE legitymowała się wskaźnikiem dietności w okolicach 2,0 dziecka przypadającego na jedną kobietę, zaś w niektórych państwach, takich jak Cypr, Estonia, Niemcy, Polska, Słowacja, czy Węgry, wskaźnik ten nie przekraczał nawet 1,4 dziecka na jedną dorosłą kobietę⁹⁰.

Tego rodzaju dane pokazują wyraźnie, że w ciągu najbliższych kilku dekad w większości państw należących do Unii Europejskiej nie tylko zaistnieje jeszcze wyraźniej zjawisko starzenia się społeczeństw, ale przede wszystkim będzie brakować rąk do pracy, a brak zastępowalności pokoleń może przyczynić się do zmniejszenia możliwości kreowania rozwoju gospodarczego w tych państwach. Ludność w wieku przedprodukcyjnym będzie w tym przypadku

charakteryzowała się bardzo wysoką konkurencyjnością, a przesądzały o tym między innymi bardzo wyraźny spadek stopy bezrobocia (o prawie 12 punktów procentowych w ciągu dwóch dekad sprzed światowej recesji gospodarczej), stabilna nadwyżka budżetowa na poziomie 1,0-1,8% rocznie, bardzo wyraźny wzrost bilansu handlowego (tylko w latach 2000-2005 wzrósł on z 12,9 mld USD ponad dwukrotnie do 28,4 mld USD) i inne wskaźniki. Por. S. Talar, *Determinanty konkurencyjności gospodarki Irlandii*, [w:] *Przedsiębiorstwo i państwo - wybrane problemy konkurencyjności*, red. T. Bernat, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2007, s. 249-257.

⁸⁸ Polska Agencja Prasowa, *Na 33 kraje Europy 30 wprowadziło uregulowania w sprawie in vitro - jakie?*, dostępny na: <http://www.rynekzdrowia.pl/Prawo/Na-33-kraje-Europy-30-wprowadzilo-uregulowania-w-sprawie-in-vitro-jakie,152984,2.html> (10.01.2016).

⁸⁹ P. Szukalski, *Czy w Polsce nastąpi powrót do prostej zastępowalności pokoleń?*, „Acta Universitatis Lodzianae. Folia Oeconomica” 2009, nr 231, s. 60.

⁹⁰ *Polska w Unii Europejskiej 2004-2014*, red. H. Dmochowska, GUS, Warszawa 2014, s. 17.

niedostatecznie reprezentowana w ramach piramidy społeczno-zawodowej w porównaniu do ludności znajdującej się w wieku poprodukcyjnym. Potencjał ludności w wieku produkcyjnym będzie z kolei zbyt mały, aby móc wypełnić potrzeby systemów zabezpieczenia społecznego (socjalnego) w państwach UE. Przyjmując, że system gospodarczy jest ściśle powiązany z systemem społecznym, można bez wątplenia przyjąć, że wartość obecnej dzietności w wielu państwach UE jest zbyt niska, aby państwa te mogły systematycznie się rozwijać pod względem gospodarczo-społecznym. Rozwijanie metod, a także źródeł finansowania medycznego wspomaganie prokreacji jawi się tutaj w związku z powyższym jako jedna z kluczowych prób odwrócenia opisywanych niekorzystnych tendencji demograficznych.

Powyższe stanowisko wydaje się tym bardziej doniosłe, jeśli zgodzić się z aktualnymi prognozami, zgodnie z którymi ludność Europy do 2050 roku istotnie się zmniejszy – z 743,5 mln w 2015 roku do prognozowanego 709 mln, a w 2100 roku jej liczba ma wynieść nawet 639 mln w 2100 roku. W analogicznym okresie wzrośnie za to znacząco liczba mieszkańców Azji i Afryki⁹¹. W tej perspektywie można postrzegać dodatkowe zagrożenia dla konkurencyjności oraz harmonijnego rozwoju gospodarki państw UE na tle rosnącego naporu takich gospodarek, jak amerykańska, chińska, japońska, czy gospodarka Indii. Brak dalszego rozwoju i inwestowania w medycznie wspomaganą prokreację i próby poprawy dzietności na poziomie całej UE, a także krajowych polityk społecznych, może grozić więc zwiększeniem się gospodarczych dysproporcji pomiędzy Europą a Stanami Zjednoczonymi, Chinami, Japonią, Indiami, czy innymi, niektórymi państwami świata.

Podsumowanie

Podsumowując zaprezentowaną analizę, można stwierdzić, że kwestia dzietności w krajach Unii Europejskiej w kontekście poprawy tej dzietności stanowi jedno z kluczowych wyzwań demograficznych na kolejne lata i dekady. W europejskiej polityce społecznej jednym ze sposobów na rozwijanie tej kwestii stało się w XXI wieku wspieranie medycznego wspomaganie prokreacji w państwach członkowskich. Wiele państw zdecydowało się na rozbudowane regulacje prawne w opisywanej dziedzinie, z kolei swoistym impulsem były w tym przypadku dyrektywy wspólnotowe, wyznaczające kierunek pożądanych działań legislacyjnych w państwach UE. To jednak od polityki społecznej poszczególnych rządów krajowych zależało w największej mierze, to jak była uregulowana kwestia medycznego wspomaganie prokreacji przy udziale władz publicznych na poziomie finansowania takiego wspomaganie.

Na podstawie zaprezentowanych wskazań można wyróżnić następujące wnioski końcowe:

⁹¹ A. Niewiadomska, E. Sobolewska-Poniedziałek, *Srebrna gospodarka - nowy paradygmat rozwoju starzejącej się Europy*, „Ekonomia XXI Wieku” 2015, nr 3, s. 69.

- 1) Przyjęte w państwach członkowskich systemy medycznego wspomaganie prokreacji można podzielić na restrykcyjne i liberalne pod względem ograniczeń nałożonych przez ustawodawców na osoby dążące do skorzystania z procedur takiego wspomaganie dzietności.
- 2) Liberalny system medycznego wspomaganie prokreacji przekłada się co do zasady na większe urodzenia dzieci w wyniku zapłodnienia *in vitro*, co pokazały przykłady takich państw, jak Belgia, Dania, Finlandia, czy Hiszpania.
- 3) Medycznie wspomaganie prokreacja w Polsce w ujęciu prawno-faktycznym doczekała się regulacji stosunkowo późno na tle wielu państw chociażby Europy Zachodniej, a przyjęcie ustawy o leczeniu niepłodności było niewątpliwie efektem rosnącej presji społecznej w kraju, a także presji politycznej płynącej ze środowiska wspólnotowego.
- 4) Medyczne wspomaganie prokreacji stanowi tę dziedzinę, która podlega dość dynamicznym zmianom w zakresie przepisów prawnych, a co za tym idzie, również procedur i uwarunkowań dostępu do nich ze strony zainteresowanych osób.

Ponadto, w oparciu o przeprowadzoną analizę okazało się, że trafna okazała się przyjęta hipoteza, iż medyczne wspomaganie prokreacji to konieczny sposób, aby spróbować zahamować szereg niekorzystnych tendencji o charakterze demograficznym w państwach Unii Europejskiej. Zaprezentowane w tej pracy stwierdzenia potwierdziły, iż dzietność wśród Europejki zależy wyraźnie od możliwości uzyskania wsparcia ze strony państwa w zakresie takich innowacyjnych sposobów kreowania rodziny, jak zapłodnienie *in vitro*. Należy spodziewać się, że w nieodległej przyszłości znaczenie sztucznego zapłodnienia dodatkowo wzrośnie, a będzie to w interesie ustawodawców w wielu państwach europejskich. Temat ten z punktu widzenia społecznego może jeszcze zyskać na znaczeniu, a społeczeństwa lepiej uświadomić sobie potrzebę korzystania z różnych działań i form, aby zwiększyć dzietność kobiet i możliwości zapewnienia zastępowalności pokoleń.

Fertility in the European Union countries and medically assisted procreation

Bibliografia

- Arłukowicz B., *Program - Leczenie Niepłodności Metodą Zapłodnienia Pozaustrojowego na lata 2013-2016*, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2013.
- ART fact sheet (July 2014), dostępny na: <https://www.eshre.eu/guidelines-and-legal/art-fact-sheet.aspx> (10.01.2016).
- Augustyniuk A., Chojnacka K., Grochans E., Jurczak A., Karakiewicz B., Kuczyńska M., *Opinie wybranych grup społecznych na temat etycznej strony zapłodnienia metodą in vitro*, „Medycyna Ogólna i Nauki o Zdrowiu” 2013, t. 19, nr 3.
- Bosek L., *Refleksje wokół prawnych uwarunkowań wspomaganie prokreacji*, „Diametros” 2009, nr 20.

Chambers G.M., *The intersection between economic and ethical aspects of ART*, [w:] *Ethical Dilemmas in Assisted Reproductive Technologies*, ed. J.G. Schenker, Hubert & Co, Göttingen 2011.

Dyrektywa 2004/23/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 roku w sprawie ustalenia norm jakości i bezpiecznego oddawania, pobierania, testowania, przetwarzania, konserwowania, przechowywania i dystrybucji tkanek i komórek ludzkich (Dz.Urz. UE L 102, z 7.04.2004 roku ze zm.).

Dyrektywa Komisji 2006/17/WE z dnia 8 lutego 2006 roku wprowadzająca w życie dyrektywę 2004/23/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do niektórych wymagań technicznych dotyczących dawstwa, pobierania i badania tkanek i komórek ludzkich (Dz.Urz. UE L 38 z 9.02.2006 roku).

Dyrektywa Komisji 2006/86/WE z dnia 24 października 2006 roku wykonująca dyrektywę 2004/23/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie wymagań dotyczących możliwości śledzenia, powiadamiania o poważnych i niepożądanych reakcjach i zdarzeniach oraz niektórych wymagań technicznych dotyczących kodowania, przetwarzania, konserwowania, przechowywania i dystrybucji tkanek i komórek ludzkich (Dz.Urz. UE L 294 z 25.10.2006 roku).

In vitro w innych krajach, dostępny na: <http://www.proin vitro.pl/in-vitro-w-innych-krajach> (10.01. 2016).

Głodowska A., *Wpływ rozwoju gospodarczego na sytuację demograficzną w krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, t. 18*, red. M.G. Woźniak, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011.

Kotzbach R., Kotzbach M., *Niektóre współczesne problemy prokreacji*, „Postępy Andrologii Online” 2014, nr 1.

Kubiak M., *Współczesne problemy demograficzne w aspekcie społeczno-gospodarczym*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, t. 16*, red. M.G. Woźniak, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2010.

Łowińska E., *Prawo do zapłodnienia in vitro w Polsce i na świecie*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza” 2012, nr 1.

Minieri A., *Assisted reproductive technologies: A state matter*, [in:] *The interaction of national legal systems: convergence or divergence? Conference papers, 2013*, available at: http://www.tf.vu.lt/dokumentai/Admin/Doktorantu_konferencija/Minieri.pdf (10.01.2016).

Niewiadomska A., Sobolewska-Poniedziałek E., *Srebrna gospodarka - nowy paradygmat rozwoju starzejącej się Europy*, „Ekonomia XXI Wieku” 2015, nr 3.

Podstawowe informacje o sytuacji demograficznej Polski w 2011 roku, GUS, Warszawa 2012.

Polska Agencja Prasowa, *Na 33 kraje Europy 30 wprowadziło uregulowania w sprawie in vitro - jakie?*, dostępny na: <http://www.rynekzdrowia.pl/Prawo/Na-33-kraje-Europy-30-wprowadzilo-uregulowania-w-sprawie-in-vitro-jakie,152984,2.html> (10.01.2016).

Polska w Unii Europejskiej 2004-2014, red. H. Dmochowska, GUS, Warszawa 2014.

Präg P., Mills M.C., *Assisted reproductive technology in Europe. Usage and regulation in the context of cross-border reproductive care*, "Families And Societies" 2015.

Szukalski P., *Czy w Polsce nastąpi powrót do prostej zastępowalności pokoleń?*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica” 2009, nr 231.

Talar S., *Det erminanty konkurencyjności gospodarki Irlandii*, [w:] *Przedsiębiorstwo i państwo - wybrane problemy konkurencyjności*, red. T. Bernat, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2007.

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 roku o leczeniu niepłodności (Dz.U. 2015, poz. 1087).

Women in the EU gave birth to their first child at almost 29 years of age on average, dostępny na: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6829228/3-13052015-CP-EN.pdf/7e9007fb-3ca9-445f-96eb-fd75d6792965> (10.01.2016).

Turcja - trudny, choć kluczowy partner UE

Artykuł jest próbą znalezienia odpowiedzi na pytanie jaki rodzaj wyzwań dla UE będzie najbardziej istotny w najbliższych latach oraz jakie państwo będzie najważniejszym partnerem w ich rozwiązywaniu. Zgodnie z hipotezą autora rolę tę pełnić będzie Turcja, co weryfikowane jest na łamach tego artykułu. W związku z tym artykuł zawiera również prezentacje istoty geopolityki tureckiej. Dla lepszego zrozumienia zmieniającej się roli Turcji w tym regionie, osobny fragment poświęcony jest również koncepcji polityki zagranicznej przyjętej przez to państwo, a stworzonej przez aktualnego premiera Ahmeda Davutoğlu.

Wstęp

Wyzwania przed którymi przychodzi w drugiej dekadzie XXI wieku stanąć państwom zdecydowanie przekraczają ich możliwości. Co więcej, nawet Unia Europejska (UE) stworzona również jako odpowiedź na takie ponadnarodowe wyzwania nie jest w stanie samodzielnie rozwiązać niektórych z nich. Rozpatrując bowiem najważniejsze zagrożenia dla UE, które zawarte zostały również w priorytetach Komisji Europejskiej (KE) okazuje się, iż w wiele z nich rozwiązane będzie musiało zostać we współpracy z innymi partnerami poza unijnymi, a w szczególności z Turcją.

Wzajemne stosunki UE i Turcji obwarowane są wieloma czynnikami. Zaczynając na relacjach politycznych, które rozwijane były wraz z rozwojem inicjatyw zjednoczeniowych w Europie. Następnie nie mniej ważne były relacje wojskowe, gdyż to właśnie w hemisferze zachodniej, była tą do której przystąpiła Turcja po II wojnie światowej. Natomiast obecnie coraz ważniejsze są czynniki związane z kwestiami gospodarczymi. To, co jednak z punktu widzenia UE jest najważniejsze, to turecka geopolityka. Strategiczne położenie na skraju Europy i Azji, symbolicznie łączy dwa kontynenty oraz liczne kultury, które w jej ramach się mieszczą. To również jeden z najważniejszych szlaków tranzytowych dla surowców energetycznych na południu Europy oraz drzwi do Bliskiego Wschodu, który po wydarzeniach Arabskiej Wiosny i destabilizacji dużej części regionu na nowo szuka ładu i bezpieczeństwa.

Niniejsza praca w głównej mierze odnosi się do koncepcji geopolityki stosowanej, rozumianej jako *metoda skutecznego wykorzystania wiedzy z zakresu geografii, historii, nauk politycznych, wojskowych i ekonomicznych w celu jak najskuteczniejszej realizacji celów politycznych danego państwa (ośrodku siły)*⁹². Dzięki temu autor zaprezentuje znaczenie Turcji

⁹² L. Sykulski, *Geopolityka – słownik terminologiczny*, Warszawa 2009, s. 31.

z perspektywy UE i jej wyzwań. Weryfikacji poddane zostało natomiast twierdzenie, iż w związku z koniecznością sprostania wyzwaniom przed którymi stoi UE w najbliższych dekadach, to właśnie Turcja powinna stać się jej najważniejszym i kluczowym partnerem w ramach Afroeuroazji.

Turcja – geopolityka

Sytuacja w jakiej geopolitycznie znajduje się obecnie tureckie państwo wiąże się z przemianami historycznymi i geograficznymi, które ostatecznie zakończyły się dla niego wraz z wojną grecko-turecką w latach 1919-1922⁹³. Terytorium Turcji to obecnie 783 562 km². Leży ona głównie na półwyspie Azji Mniejszej, jednak 3% znajduje się również na kontynencie europejskim. Sąsiadami Turcji są: Armenia, Azerbejdżan, Bułgaria, Gruzja, Grecja, Iran, Irak, a także Syria⁹⁴. Trzeba przyznać, iż jest to wyjątkowo niebezpieczne sąsiedztwo, składające się z trzech rejonów niestabilności⁹⁵. Napięte stosunki z Grecją wyływają z kilku czynników: rozciągają się one od wojny z 1923 roku aż po konflikt cypryjski. Nieuregulowanie tych stosunków wielokrotnie generowało napięcia we wzajemnych relacjach i do teraz przeszkadza w podejmowaniu wspólnych inicjatyw. Z innymi problemami boryka się natomiast Turcja jeśli chodzi o jej północno-wschodnich sąsiadów. Konflikt azersko-ormiański o Górny Karabach, negatywnie wpływa na wzajemne relacje tych państw z Turcją. Dodatkowo dochodzi do tego sprawa rzezi Ormian z czasów I wojny światowej, odnośnie której tureccy sąsiedzi walczyli o uznanie jej za zbrodnię ludobójstwa⁹⁶. Na południe od tych państw znajdują się natomiast kolejne państwa częstokroć przyczyniające się do destabilizacji na tym terenie: Iran i Irak. Pierwsze z tych państw po przewrocie z roku 1979 roku zmieniło kurs na antyamerykański, co w oczywisty sposób przeciwstawiło je z państwem tureckim na arenie międzynarodowej⁹⁷. Natomiast Irak rządzony przez dyktatora Saddama Husajna, był miejscem dwóch operacji militarnych państw obcych, a aktualnie jest bacznie obserwowany przez tureckich sąsiadów, gdyż władzę w jego zachodniej części w znacznej mierze przejęli Kurdowie⁹⁸. Ostatnim państwem zaliczającym się do bardzo 'kłopotliwego' sąsiedztwa Turcji jest Syria. Przez wiele lat te dwa państwa nie utrzymywały wzajemnych relacji, co zmieniło się dopiero po dojściu do władzy Partii Sprawiedliwości i Rozwoju (tr. *Adalet ve Kalkınma Partisi*, AKP). Relacje te

⁹³ D. Kołodziejczyk, *Turcja*, Warszawa 2011, s. 118.

⁹⁴ Państwo: Turcja, CIA – The World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tu.html>, (14.03.2016).

⁹⁵ S. Cornel, H. Karaveli, *Prospects for a 'Torn' Turkey: a secular and unitary future?*, "Silk Road Paper" 2008, s. 58.

⁹⁶ L. Mkrtchyan, *Armenia and Turkey: Historic Rivals Or Modern Neighbors? Turkey's Way to Europe*, [w]: *Policies and Politics of the European Union*, J. Jańczak(red.), Poznań 2010, s. 43.

⁹⁷ Przewrót ten wiązał się z odsunięciem od władzy szacha Mohammada Rezy Pachlawiego. Ten wspierany przez amerykańskich przywódcę ograniczał w znaczący sposób wpływy alimów i zamykał islamskie szkoły, co w połączeniu z kryzysem gospodarczym zaowocowało przewrotem, któremu przewodził ajatollah Chomeini.

⁹⁸ Po interwencji militarnej wojsk koalicyjnych prezydentem Iraku został w roku 2005 lider Patriotycznej Unii Kurdystanu, Dżalal Talabani. Prezydentem autonomicznego rządu kurdyjskiego w północnym Iraku został natomiast lider Demokratycznej Partii Kurdystanu, a zarazem syn słynnego kurdyjskiego wojownika Mustafy Barzaniego, Masud Barzani.

na nowo zachwiała Arabska Wiosna, a Syria ponownie stała się obszarem kłopotliwego sąsiedztwa.

Turcja posiada ponad 80,5 miliona mieszkańców. Co ważniejsze struktura demograficzna wskazuje, iż mamy do czynienia ze społeczeństwem bardzo młodym, gdyż aż 43,3% ludności to osoby w wieku do 24 lat. Stabilny jest również przyrost naturalny, który w Turcji wynosi około 1,2%, w porównaniu do 0,2%, który notowany jest w Unii Europejskiej. Jest to jeden z czynników brany pod szczególną uwagę, jeśli chodzi o potencjalne członkostwo tego kraju w strukturach europejskich. To młode społeczeństwo ma jednak sporo do nadrobienia jeśli chodzi o edukację. Współczynnik analfabetyzmu, który wynosi 12,5% w głównej mierze dotyczy kobiet, wśród których ten współczynnik kształtuje się na poziomie ponad 20%⁹⁹.

Turcja dużo uwagi przykłada do swojej gospodarki. W roku 2014 znajdowała się ona na 17 miejscu na świecie pod względem produktu krajowego brutto przy uwzględnieniu parytetu siły nabywczej. Gdy spojrzymy jednak na to jak kształtuje się Produkt Krajowy Brutto (PKB), z uwzględnieniem liczby mieszkańców, to Turcja klasyfikuje się dopiero na 87 miejscu¹⁰⁰. Po turbulencjach w gospodarce z lat 80. i kryzysie bankowym, który dotknął turecką gospodarkę na początku XXI wieku, ostatnie lata były dla ekonomii tego państwa rewelacyjne. W latach 2010 i 2011 wzrost gospodarczy wynosił kolejno 9,2% i 8,5%. W roku 2012 wzrost spowolnił już do 3%, co było jednak reakcją na przedłużający się kryzys u państw europejskich, a także na destabilizację ekonomiczną spowodowaną Arabską Wiosną.

Opisując jednak model państwowy nie sposób nie wyjść od kemalizmu¹⁰¹. Jest to zbiór zasad ustanowionych przez Mustafę Kemala zwanego Atatürkiem. Dla tureckiego społeczeństwa jest to najważniejsza osoba w historii ich państwa. Atatürk był dowódcą wojsk tureckich w wojnie z Grecją, co pozwoliło w roku 1923 roku ustanowić Republikę Turcji w granicach w jakich znamy ją aktualnie. Po ustanowieniu republiki, M. Kemal został prezydentem i kierował się sześcioma zasadami tzw. 'strzałami' (tur. Altı Ok). Zasady te zostały w roku 1931 przyjęte przez Republikańską Partię Ludową, a następnie w roku 1937 zostały zapisane w Konstytucji. W skład tych zasad wchodzi: republikanizm, populizm, laicyzm, reformizm, nacjonalizm i etatyzm¹⁰². Ważne jest jednak, aby uściślić, iż pojęcia populizm i nacjonalizm nie były rozumiane przez Atatürka w znaczeniu znanym nam współcześnie. Pod pojęciem populizmu, kryły się rządy partii reprezentującej całe społeczeństwo i wyrażającej jego potrzeby. Wprowadzając natomiast zasadę nacjonalizmu, Atatürk miał na celu zintegrowanie społeczeństwa i zasymilowanie mniejszości, co jednak nie miało nic wspólnego z rodzącymi się w tamtych latach ruchami faszystowskimi w Europie. Jak ważną rolę odgrywa

⁹⁹ Państwo: Turcja, op. cit.

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ Dla wnikliwego czytelnika, chcącego poznać szczegółowy opis kemalizmu i jego wpływu na turecką politykę zob. A. Szymański, *Między islamem, a kemalizmem. Problem demokracji w Turcji*, Warszawa 2008.

¹⁰² D. Kołodziejczyk, op.cit., s. 147.

kemalizm w społeczeństwie tureckim może pokazać to, iż czterokrotnie doprowadzał on do interwencji wojskowej w porządek polityczny państwa. Kolejno w latach 1960, 1971, 1980, a także pośrednio w roku 1997 wojsko podejmowało interwencję w celu zmiany rządu, który ich zdaniem sprzeniewierzał się zasadom kemalizmu¹⁰³.

Warto również fragment rozważań poświęcić obecnej partii rządzącej w Turcji – AKP. Nie sposób skrótowo przedstawić źródła jej sukcesu i nieprzerwanych od 2003 rządów. Niemniej jednak podkreślić należy reformy gospodarcze przeprowadzone przez tę partię oraz, co chyba najważniejsze, umiejętność połączenia jeszcze większej roli religii muzułmańskiej z demokracją (co początkowo budziło obawy części społeczeństwa). Partia R.T. Erdoğan skutecznie realizowała politykę socjalną połączoną z reformami gospodarki, przez co odebrała najważniejsze argumenty lewicy. To jednak niuansowanie zasad pozostawionych przez M. Kemala będzie prawdopodobnie największym politycznym spadkiem jaki pozostawi po sobie R.T. Erdoğan w polityce tureckiej. Powrót znaczenia religii w życiu publicznym przy jednoczesnym poszanowaniu zasad demokracji jest bowiem w skali świata jedną z nielicznych prób sprawnego funkcjonowania demokratycznego państwa z tak wyraźnie akcentowaną rolą Islamu.

Strategiczna głębia – zarys teoretyczny

Dla pełniejszego zrozumienia obecnej sytuacji geopolitycznej Turcji należy również zaprezentować doktrynę, która jest realizowana przez rząd w Ankarze od początku XXI wieku. Całościowe podejście do polityki zagranicznej unaocznia założenia przyjęte przez Turków i mechanizmy, które wykorzystywane są przez nich w relacjach dwu- i wielostronnych. Autorem aktualnej doktryny polityki zagranicznej Turcji - Strategicznej Głębi - jest Ahmed Davutoğlu, aktualny premier Turcji. Pochodzący z Konyi naukowiec, przed wejściem w świat polityki był wykładowcą akademickim ze stopniem profesora i autorem wielu publikacji poświęconych zarówno historycznym jak i bieżącym uwarunkowaniom tureckich stosunków zewnętrznych. Jednak największy odzew miała jego praca z roku 2001, zatytułowana „Strategiczna Głębia: Międzynarodowa pozycja Turcji”. Stało się tak dlatego, iż nie tak długo od jej opublikowania A. Davutoğlu został szefem doradców nowego premiera R.T. Erdoğan. Stojąc cały czas za premierem miał on jednak znaczący wpływ na stosunki zewnętrzne Turcji i stał się intelektualnym architektem polityki zagranicznej AKP¹⁰⁴. W roku 2009 obejmuje ponadto stanowisko ministra spraw zagranicznych, po czym w roku 2014 przejmując po R. T. Erdoğanie stanowisko lidera AKP i premiera Turcji. Dzięki temu osobiście może już realizować swoją doktrynę Strategicznej Głębi. Pozostaje jednak pytanie czym jest owa strategiczna głębia?

¹⁰³ Ibidem, s. 147-148.

¹⁰⁴ A. Bülent, *Davutoğlu Era in Turkish Foreign Policy*, "SETA Policy Brief" 2009, nr 32, s. 3.

Sam termin „strategicznej głębi” nie jest nowy. Zanim była ona wykorzystana przez opisywanego powyżej profesora pojawiła się w Pakistanie w stosunku do muzułmańskiego Bliskiego Wschodu¹⁰⁵. A. Davutoğlu dokonuje jednak w swojej pracy próby zdefiniowania pozycji, którą zajmuje Turcja na arenie międzynarodowej poprzez kilka kontekstów. Po pierwsze jest to kontekst geograficzny i historyczny¹⁰⁶. Przez wiele lat położenie Turcji określane było mianem łącznika pomiędzy Europą, a bliskim wschodem. Inną perspektywę zaproponowano nam w strategicznej głębi. Turcja jest tutaj ukazana jako centrum geograficznej głębi. Idea Turcji jako państwa centralnego jest przeciwstawiona postrzeganiu jej jako państwa pomostowego, czy też buforowego¹⁰⁷. Jeśli chodzi natomiast o głębię historyczną to swoim zasięgiem jest ona zbliżona do obszarów zajmowanych niegdyś przez Imperium Osmańskie. Ważne jest jednak, aby podkreślić fakt, iż tureckie władze bardzo mocno starają się odsunąć zarzuty o tworzeniu nowego imperium na wzór wspomnianego Imperium Osmańskiego¹⁰⁸. To właśnie spojrzenie na historię oraz geografę jest punktem wyjścia do budowania doktryny, na której opiera się współczesna turecka dyplomacja. Idealnym odzwierciedleniem spojrzenia A. Davutoğlu były słowa R.T. Erdoğan, który opisując Stambuł stwierdził, iż nie jest to miasto łączące tylko kontynenty, ale i całe cywilizacje¹⁰⁹.

Przechodząc do rekomendacji A. Davutoğlu należy wskazać środki jakimi stara się on postugiwać, aby osiągnąć zamierzony efekt. Wyznacza on trzy metodologiczne, a także pięć operacyjnych założeń, które powinny kierować polityką zagraniczną Turcji¹¹⁰. Pierwsze kryterium, które powinna spełniać dyplomacja tego państwa to patrzenie dalekowzroczne nastawione na realizację założonego planu. Jest ono przeciwstawione zarządzaniu kryzysowemu, które zdaniem A. Davutoğlu było głównym wyznacznikiem światowej dyplomacji przez cały okres zimnej wojny¹¹¹. Swego rodzaju uzupełnieniem jest kolejne kryterium metodologiczne. Twórca „strategicznej głębi” radzi, by turecka polityka zagraniczna opierała się na regularnym i jednolitym działaniu na całym świecie. Klamrą zamyka źródła metodologiczne ostatni punkt. Wskazane jest tutaj znaczenie *soft power* dla dyplomacji. A. Davutoğlu radzi, ażeby to właśnie *soft power* była tym elementem, który powinien oddziaływać na region ze strony Turcji¹¹². Sam element tureckiego wpływu przez szeroko pojętą kulturę oraz dyplomację pojawiał się będzie jeszcze wielokrotnie na łamach tej pracy, co pokazuje tylko jak ważnym jest elementem doktryny strategicznej głębi.

¹⁰⁵ S. Cornel, H. Karaveli, op.cit., s. 56.

¹⁰⁶ Odczyt Ahmeda Davutoğlu w „The Institute of International European Affairs”, http://www.youtube.com/watch?v=OwfoTCo_SbE&playnext=1&list=PLEEFC8A3FF438B8A3&feature=results_video [19:40]-[21:30]. (28.02.2016).

¹⁰⁷ A. Davutoğlu, *Turkey's Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007*, „Insight Turkey” 2008, nr 1, s. 77.

¹⁰⁸ Wywiad udzielony przez Ahmeda Davutoğlu dla AUC Cairo http://www.mfa.gov.tr/interview-by-mr_-ahmet-davuto%C4%9Flu-published-in-auc-cairo-review-_egypt_-on-12-march-2012.en.mfa, (14.03.2016).

¹⁰⁹ A. Bülent, op.cit., s. 6.

¹¹⁰ A. Davutoğlu, *Turkey's Zero-Problem Foreign Policy*, „Foreign Policy”, s.2, http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/05/20/turkeys_zero_problems_foreign_policy, (14.03.2016).

¹¹¹ Ibidem, s. 2.

¹¹² Ibidem, s.2.

To co najciekawsze w doktrynie prezentowanej przez A. Davutođlu to spojrzenie praktyczne. Ukazuje ono jakimi instrumentami polityki zagranicznej chciał posługiwać się obecny premier Turcji, aby osiągnąć końcowy efekt. Podzielone są one na pięć pryncypiów. Pierwszym z nich jest balans w polityce pomiędzy demokracją a bezpieczeństwem. Sam A. Davutođlu często jednak w wypowiedziach zastępował słowo demokracja, słowem wolność¹¹³. Rozwinięcie tej myśli zawierało się najczęściej w słowach, iż państwo, które położy wolność na ołtarzu bezpieczeństwa stopniowo przeistoczy się w dyktaturę, natomiast to, które gotowe będzie poświęcić bezpieczeństwo, przyzwoli na anarchię¹¹⁴. Drugą zdecydowanie najszerzej komentowaną wskazówką operacyjną było założenie eliminacji problemów z sąsiadami¹¹⁵. Wielu obserwatorów podchodzących dosłownie do tej zasady ogłosiło niedawno jej fiasko. Pytany jednak o koncepcję zera problemów w kontekstach kolejnych sporów, czy też konfliktów, obecny premier Turcji tłumaczył, że jego zdaniem założenie to mówi raczej o podejściu psychologicznym. A. Davutođlu twierdzi, iż Turcy przez lata żyli w poczuciu nieprzyjaznego sąsiedztwa. Uważali oni większość swoich sąsiadów za wrogów. Odejście właśnie od tej koncepcji otoczenia przez nieprzyjaciół na rzecz pozytywnego postrzegania swojego otoczenia na mapie stanowi więc, zdaniem Davutođlu, klucz w podejściu do założenia koncepcji zera problemów z sąsiadami¹¹⁶. Kolejnym, już trzecim założeniem, dotyczącym nowej dyplomacji jest postrzeganie roli państwa wobec kryzysów międzynarodowych. Można przyjąć, iż autor zastrzega Turcji raczej miano znaczącego państwa nie dla tego, które potrafi reagować na kryzys i go rozwiązywać w szczytowej fazie, a raczej dla tego, które będzie potrafiło kryzysom zapobiegać¹¹⁷. A. Davutođlu przeciwstawia w tym miejscu dwa podejścia do kreowania polityki zagranicznej: reakcyjne i kreacyjne. Jego zdaniem, znaczenie budowane jest poprzez kreowanie realiów, które otaczają państwo. Przedostatnią wskazówką jest podejście wielowymiarowe do polityki zagranicznej. Aktualny turecki prezydent rozumie dyplomację jako dziedzinę bardzo rozległą, która nie może być rozumiana tylko w jednym kontekście¹¹⁸. Celowo wspominał on o wielowymiarowym działaniu w stosunkach zagranicznych, co wiąże się również z jeszcze większym zaangażowaniem, które powinno poświęcić państwo chcące osiągnąć sukces międzynarodowy i poprawienie pozycji własnego państwa. Przez wiele lat Turcja postrzegana była przez swoich partnerów jako potęga militarna. Jak już wspomniano wcześniej, państwo posiadające drugą pod względem liczebności armię w NATO, wraz ze swoim strategicznym położeniem było kluczowe dla wielu międzynarodowych graczy, a w szczególności USA. Postrzeganie to ograniczało się jednak

¹¹³ Odczyt Ahmeda Davutođlu..., op.cit., [26:00]-[27:30].

¹¹⁴ A. Davutođlu, *Principles of Turkish Foreign Policy and Regional Political Structuring*, „Turkey Policy Brief Series” 2012, nr 3, s. 6.

¹¹⁵ A. Bülent, op.cit., s.6.

¹¹⁶ A. Davutođlu, Przemowa: *Vision 2023: Turkey's Foreign Policy Objectives*, Konferencja Inwestorów w Turcji, http://www.mfa.gov.tr/speech-entitled_vision-2023_turkey_s-foreign-policy-objectives__delivered-by-h_e_ahmet-davutoglu_minister-of-foreign-affairs.mfa, (14.03.2016).

¹¹⁷ A. Davutođlu, *Turkey's Zero-Problem Foreign Policy ...*, op.cit., s.2.

¹¹⁸ Ibidem, s.2.

tylko do kwestii militarnych i bezpieczeństwa w regionie. Zdaniem A. Davutoğlu środek ciężkości powinien być teraz przesunięty. Uważa, że czas przekształcić Turcję w oczach pozostałych międzynarodowych graczy z potęgi militarnej w rosnącą potęgę ekonomiczną oraz potęgę wpływową dyplomatycznie i kulturowo¹¹⁹. Ostatnim założeniem polityki zagranicznej A. Davutoğlu jest uzupełnienie dwóch przedstawianych wcześniej wskazówek. Wielowymiarowość nowego podejścia do stosunków zewnętrznych, a także kreatywność zamiast reakcyjności w tych relacjach musi być, zdaniem autora doktryny strategicznej głębi, uzupełniona o rytmiczność prowadzonych działań¹²⁰. Nowa polityka w jego oczach rozgrywa się na wielu frontach: zarówno ekonomicznych, kulturowych, politycznych oraz cywilizacyjnych.

Podsumowując warto zaznaczyć, iż A. Davutoğlu wielokrotnie podkreśla to jak olbrzymie znaczenie ma polityka wewnętrzna na politykę zewnętrzną. Mimo iż środowisku AKP zarzuca się modyfikowanie myśli ojca Turków – M. Kemala, to właśnie jego dewiza „Pokój w domu, pokój za granicą”, przewodzi założeniom ówczesnego profesora, a aktualnego premiera z ramienia partii AKP. Podstawą w próbie zrealizowania zaproponowanych przez niego drogowskazów w polityce zagranicznej jest utwierdzenie obywateli w myśleniu, iż ta wizja jest racją stanu¹²¹. Z doktryny zarysowanej przez A. Davutoğlu wypływa całościowe rozumienie otaczających Turcję procesów i próba odrzucenia łatwego sklasyfikowania tego państwa na mapie świata. Znamienne są w tym kontekście jego słowa o tym, iż Turcja powinna być europejska w Europie, natomiast wschodnia na Wschodzie¹²².

Priorytety KE z obowiązkowym współudziałem Turcji

To co najważniejsze z punktu widzenia UE to konkretne płaszczyzny współpracy z Turcją. Wyzwania przed którymi przyjdzie stanąć państwom europejskim wymagają bowiem współpracy nie tylko w ramach ich struktur, ale i również z partnerami zewnętrznymi, takimi jak Turcja. Choć formalnie oba podmioty prowadzą rozmowy akcesyjne, to należy uznać, iż obiektywnie nie będą one mogły być zakończone w dającej się przewidzieć przyszłości. Głównym powodem są rozbieżne stanowiska poszczególnych państw członkowskich UE co do samego pomysłu rozszerzenia struktur o Turcję. Wymienia się kilka zagadnień, które stoją na przeszkodzie ku integracji, jest to m.in. problem cypryjski, ograniczanie praw człowieka (w tym szczególnie wolności mediów), kwestie rzezi Ormian czy też przesłanki czysto techniczne jak ogromne środki finansowe, które musiałyby być skierowane do Turcji w ramach polityki spójności UE.

¹¹⁹ Odczyt Ahmeda Davutoğlu ..., op.cit., [47:30]-[49:15].

¹²⁰ A. Davutoğlu, *Turkey's Zero-Problem Foreign Policy ...*, op.cit., s.2.

¹²¹ Ibidem, s.3.

¹²² T. Kapuśniak, *Polityka czarnomorska Turcji*, Prace Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2010, s.54.

Wobec takich przeciwności w najbliższych latach liderzy UE, a w szczególności jej organ wykonawczy (KE), będą zmuszeni zreorganizować perspektywę współpracy z Turcją i przenieść ją na konkretne płaszczyzny. W perspektywie kilku dekad, jedno z najważniejszych pól współpracy dotyczyć będzie kwestii energetycznych. W związku z konfliktem na Ukrainie po raz kolejny w strukturach europejskich powrócił temat dywersyfikacji dostępu do surowców energetycznych tak, aby zmniejszyć swoją zależność od dostaw rosyjskich. Choć UE nie wypracowała jak dotąd jednolitej polityki energetycznej i nie negocjuje cen dostaw jako jednolity podmiot, to należy zauważyć, iż większość państw UE nie jest w tym segmencie gospodarki samowystarczalna, a rozwijana technologia pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych jeszcze długo nie uniezależni państw UE od surowców takich jak ropa czy gaz.

Turcja, choć nie jest położona w obszarze występowania znacznych złóż surowców energetycznych, to stanowi jedną z kluczowych dróg tranzytowych. Co najważniejsze, szlaki te biegną z terenów, które mogłyby stać się alternatywą dla dostaw z Federacji Rosyjskiej. Wszystko zależy natomiast od inicjatywy KE. Wobec niewystarczającego zainteresowania ze strony partnerów unijnych jeszcze kilka lat temu rząd w Ankarze przychylnie odnosił się do koncepcji wybudowania nowych nitki *South Streamu*, które miały ominąć dotychczasowe nitki biegnące przez terytorium Ukrainy. Nowe miały dostarczać surowiec przez Turcję na południe Europy, dzięki czemu jeszcze bardziej osłabiłoby to pozycję Ukrainy jako państwa tranzytowego. Szczęśliwie dla UE na linii Turcja-Rosja doszło do serii sporów poczynając od rozmów na temat cen dostarczanych surowców i skierowania wniosku do Trybunału Arbitrażowego w Sztokholmie¹²³. Kolejnym istotnym czynnikiem, który w tej kwestii sprzyja rozszerzeniu współpracy na linii Turcja-UE jest konflikt syryjski i kolejne kwestie sporne dotyczące naruszania granicy powietrznej Turcji przez statki powietrzne Federacji Rosyjskiej. Wszystkie te czynniki spowodowały najgorsze od wielu lat relacje pomiędzy tymi dwoma państwami¹²⁴.

Wobec powyższego Turcja zdecydowała się zainwestować fundusze w projekt gazociągu tzw. transanatolijskiego (TANAP). Jest to idea podnoszona od wielu lat w strukturach unijnych, jako możliwość dostarczania do państw europejskich surowców pochodzących z Azerbejdżanu, dzięki czemu zmniejszone zostałyby uniezależnienie dostaw od partnera rosyjskiego¹²⁵. Co więcej, inwestycja w nitkę TANAP w perspektywie kolejnych dekad będzie mogła pozwolić na rozbudowę linii i pozyskiwanie surowców z Turkmenistanu oraz Iranu. Dzięki

¹²³ Turcja domaga się od Rosji obniżenia ceny gazu na drodze sądowej, Polskie Radio, <http://www.polskieradio.pl/42/3167/Artykul/1537140,Turcja-domaga-sie-od-Rosji-obnizenia-ceny-gazu-na-drodze-sadowej> (14.03.2016).

¹²⁴ Dla osób zainteresowanych aktualnymi relacjami rosyjsko-tureckimi polecam audycje radiową z udziałem przedstawiciela PISM zob. *W Rosji wrogiem nr 1 stała się Turcja*, Program Wschodni Radia Wnet, <http://www.radiownet.pl/publikacje/w-rosji-wrogiem-nr-1-stala-sie-turcja> (14.03.2016).

¹²⁵ Turcja rozpoczęła budowę gazociągu TANAP, „wnp.pl Portal Gospodarczy”, http://gazownictwo.wnp.pl/turcja-rozpoczela-budowe-gazociagu-tanap,246522_1_0_0.html (14.03.2016).

temu państwa UE uzyskają również zupełnie inną, silniejszą pozycję negocjacyjną w relacjach z Rosją nie będąc uzależnieni w tak istotnym stopniu od źródeł dostaw z tego kierunku¹²⁶.

Perspektywa pozytywnej realizacji tego przedsięwzięcia, a w dalszej kolejności jego rozwijania o kolejne źródła dostaw zależą tak od Turcji, jak i od jej europejskich partnerów. Jeżeli Komisji Europejskiej zależać będzie na zrealizowaniu jednego ze swoich priorytetów dotyczącego polityki energetycznej, to o wiele łatwiej osiągnie to współpracując z rządem w Ankarze w celu utworzenia nowych szlaków przesyłu surowców. Bardziej zdywersyfikowane źródła dostaw to bowiem łatwiejsze pole do współpracy pomiędzy państwami UE w kontekście utworzenia Unii Energetycznej.

Najważniejsze wyzwanie, z którym przyjdzie się zmierzyć w najbliższych latach UE to jednak problem uchodźców z Afryki i Bliskiego Wschodu. Z racji położenia, o którym wielokrotnie w tym artykule było już wspomniane, głównym szlakiem lądowym dla migrantów z terenów Bliskiego Wschodu jest Turcja. Co więcej, z racji granicy z Syrią – Turcja to obecnie państwo z największą ilością uchodźców na własnym terytorium. Według danych UNHCR jeszcze w roku 2015 było to niespełna 2 miliony ludzi uciekających z terenów działań zbrojnych, z czego zaledwie 217 tysięcy znajduje się w 22 obozach dla uchodźców¹²⁷.

Zgodnie z wyliczeniami rządu w Ankarze, od początku kryzysu syryjskiego, Turcja wydała na pomoc uchodźcom ponad 7 miliardów euro. Jednocześnie z tą sumą należy zestawić pierwszą z ofert wysuniętych przez państwa UE, która opiewała na łączną kwotę 3 miliardów euro¹²⁸. Jeżeli zatem jedno państwo ponosi koszty ponad dwukrotnie większe od wszystkich państw Unii Europejskiej nie należy dziwić się, iż nie dochowuje staranności w uszczelnianiu swoich granic. Opór niektórych grup politycznych oraz państw w skonstruowaniu pakietu pomocowego dla Turcji z racji jej naruszenia praw człowieka (dotyczące innych kwestii) spowodowały, iż kryzys uchodźczy rozszerzał się w coraz szybszym tempie również na kolejne państwa UE. Idea powstrzymania tak licznej grupy migrantów na terenie jednego państwa od samego początku powinna być przedmiotem rozmów i negocjacji z Turcją, a także zaproponowania jej formy wsparcia finansowego.

Wydarzenia z drugiej połowy 2015 wymusiły jednak na liderach UE podjęcie działań w celu zażegnania kryzysu. W tym celu rozpoczęto negocjacje na linii UE-Turcja. Efekty i skuteczność podjętych rozwiązań zweryfikują wiosenno-letnie miesiące 2016 roku, kiedy to z racji na warunki pogodowe spodziewane były kolejne liczne migracje ludności z terenów półwyspu Azji Mniejszej. Najłatwiejszą formą zażegnania problemów uchodźczych byłoby oczywiście zakończenie działań zbrojnych na terytorium Syrii, jednak do tego czasu UE musi podejmować wspólne wysiłki z Turcją w celu stabilnego radzenia sobie z tym wyzwaniem.

¹²⁶ D. Malinowski, *Turcy nie wierzą w gazociąg z Rosji*, „wnp.pl Portal Gospodarczy”, http://gazownictwo.wnp.pl/turcy-nie-wierza-w-gazociag-z-rosji,268817_1_0_0.html (14.03.2016).

¹²⁷ *Turkey - 2015 UNHCR country operations profile*, UNHCR, <http://www.unhcr.org/pages/49e48e0fa7f.html> (14.03.2016).

¹²⁸ *Turkey: Refugee crisis*, Komisja Europejska, s. 2, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/turkey_syrian_crisis_en.pdf (14.03.2016).

Komisja Europejska w wyznaczonych przez siebie priorytetach pragnie również umacniać swoją pozycję w regionie jak i na świecie. Jednym z narzędzi wykorzystywanych do tego celu jest używanie miękkiej siły. Poza wspomnianą wcześniej Rosją, z którą stosunki uległy pogorszeniu wraz z wybuchem konfliktu na Ukrainie, najbliższym regionem, gdzie UE może starać się oddziaływać za pomocą miękkich instrumentów jest Afryka Północna i Bliski Wschód. Jednak z racji na historię, różnicę kultur i religii, UE mogłaby wykorzystać możliwość pośredniego oddziaływania, wykorzystując do tego relacje z Turcją. Bowiernie to państwo jest w ostatnim czasie najlepiej odbierane w tym regionie. Zacieśnienie współpracy pomiędzy rządem w Ankarze, a Brukselą byłoby zatem sygnałem dla państw owego regionu, iż jest to słuszna droga, którą powinny podążać.

Uzasadniając przedstawione powyżej twierdzenie warto zauważyć, że w badaniach prowadzonych w państwach tego regionu to właśnie Turcja wypada najlepiej jeżeli chodzi o ocenę jej polityki zagranicznej. Uzyskała ona 57% pozytywnych wskazań (wobec 25% negatywnych), natomiast drugie Chiny 52% pozytywnych (wobec 26% negatywnych). Jest to bardzo dobry wynik w porównaniu do np. Stanów Zjednoczonych Ameryki, której negatywną ocenę wystawiło prawie 50% ankietowanych. Odnosząc się natomiast do bezpośredniej polityki Turcji wobec państw arabskich zdecydowana większość wskazała, iż polityka rządu w Ankarze w trakcie oraz po Arabskiej Wiosnie miała na celu wzmocnienie, lub co najmniej utrzymanie relacji na dotychczasowym poziomie (87% wskazań)¹²⁹.

Warto również zauważyć, iż w porównaniu do lat wcześniejszych Turcja nie jest już brana pod uwagę przy pytaniu o państwo mogące być zagrożeniem dla bezpieczeństwa w regionie. Jest to efekt braku wskazań w kolejnych latach analizowanych badania. Jedynym państwem, w którym jeszcze po Arabskiej Wiosnie wskazywana była Turcja, był Irak i wskazania dotyczyły 1-2% ankietowanych. W bieżących badaniach współczynnik wskazań „inne państwa” w przypadku wszystkich ankietowanych nie przekracza również 2%, a najczęściej nie przekracza 1%¹³⁰.

Popularność Turcji nieodłącznie wiąże się z rządzącą w tym państwie partią AKP i jej liderem (obecnie prezydentem) R.T. Erdoğanem. Jego obecność na demonstracjach w czasie Arabskiej Wiosny była witania z ogromnym entuzjazmem co odzwierciedlają również badania przeprowadzone w tych państwach. Ankietowani proszeni bowiem o wskazanie uosobieniem, którego lidera powinien być przyszły prezydent, aż w 31% wskazali na obecnego prezydenta Turcji. Warto w tym miejscu zauważyć, iż kolejne wskazania nie przekroczyły 10%¹³¹.

W najlepszy sposób do badanej hipotezy odnosi się jednak badanie przeprowadzone przed wyborami prezydenckimi w Egipcie, tuż po wydarzeniach z Arabskiej Wiosny. Warto zwrócić uwagę, iż tamte wybory i to, kto zostanie wybrany przyszłym prezydentem miało być

¹²⁹ *Arab Opinion Index*, „Arab Center for Research & Policy Studies”, Doha 2014, s. 23.

¹³⁰ *Ibidem*, s. 26.

¹³¹ S. Telhami, *Annual Arab Public Opinion Survey*, Waszyngton 2011, s. 18.

symbolicznym opowiedzeniem się na nową formę rządów. Ankietowani zostali poproszeni w tym badaniu o wskazanie systemu politycznego, do którego chcieli aby upodobnił się system egipski. Zdecydowanie najwięcej, bo aż 44% odpowiedzi padło na Turcję. Na kolejnym miejscu z 10% wskazań znalazła się dopiero Francja, a dalej z 8% Chiny i Arabia Saudyjska. To pytanie potwierdza, że to system turecki był najbardziej atrakcyjny dla społeczeństwa Egipskiego¹³².

Jak wynika zatem z powyższych badań to właśnie Turcja jest modelowym przykładem rozwoju i prowadzonej polityki dla większości państw regionu Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Z punktu widzenia UE powinien być to kapitał, który można wykorzystać również w kreowaniu wizerunku samej UE. Relacje z Turcją powinny być zacieśniane, przez co można by rozpocząć podejmowanie wspólnych inicjatyw w tym regionie. Takie dwustronne inicjatywy miałyby jednocześnie większe prawdopodobieństwo skuteczności i poprawiałyby wizerunek samej UE, jako organizacji partnersko współpracującej z modelowym państwem tego regionu – przynajmniej w oczach znacznej grupy jego mieszkańców.

Podsumowanie

Powyższy artykuł pozwolił przedstawić wybrane wyzwania, z którymi w najbliższych latach przyjdzie się zmierzyć państwom członkowskim w ramach Unii Europejskiej. Organem, który natomiast w pierwszej kolejności będzie odpowiedzialny za planowanie i przyjęcie wytycznych do tego, jaką wobec tych wyzwań przyjąć strategię, będzie Komisja Europejska. To właśnie trzy priorytety tego organu stanowiły punkt odniesienia do powyższego artykułu. Obecna sytuacja międzynarodowa zmusza bowiem do przyjęcia w pierwszej kolejności skutecznych rozwiązań prawno-międzynarodowych w kontekście kryzysu uchodźczego. W związku z tym, co zostało zaprezentowane w artykule, przy stworzeniu takich rozwiązań kluczowa będzie współpraca struktur unijnych z Turcją. Strategie, które będą tylko imitować chęć współpracy nie wyeliminują problemu, w związku z obciążeniami finansowymi jakie już do tej pory poniosła przy tym kryzysie Turcja. Podobnie sytuacja wygląda w kwestii współpracy energetycznej. Okoliczności międzynarodowe stworzyły najkorzystniejsze od wielu lat możliwości współpracy na linii UE-Turcja jeżeli chodzi o dywersyfikację dostaw surowców energetycznych z pominięciem Rosji. Co więcej, jak zostało również zauważone w artykule, taka współpraca wobec pozytywnego wizerunku Turcji w świecie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, mogłaby również przyczynić się do poprawy wizerunku samej UE w tym regionie.

W celu lepszego zrozumienia powyższych problemów artykuł zawierał przedstawienie podstawowych informacji związanych zarówno z turecką geopolityką, jak i z bieżącą koncepcją polityki zagranicznej tego państwa. Tylko zrozumienie czynników historycznych, geograficznych, kulturowych oraz religijnych pozwoli zrozumieć bieżącą sytuację Turcji oraz jej znaczenie z perspektywy państw unijnych. W ramach powyższego artykułu, zdaniem autora,

¹³² Ibidem, s. 19.

pozytywnie zweryfikowana została hipoteza, co do kluczowej pozycji Turcji w stosunkach zewnętrznych UE. Najważniejsze strategiczne wyzwania, które stoją bowiem przed państwami członkowskimi UE dotyczą zarówno problemów migracyjnych, bezpieczeństwa energetycznego, jak i współpracy międzynarodowej. We wszystkich tych kwestiach to Turcja będzie kluczowym partnerem UE, bez którego osiągnięcie pełnego sukcesu mogło okazać się niemożliwe.

Turkey: difficult but essential partner of the EU

The article is an attempt to find an answer to the question of what kind of will be the most important in the upcoming years and what state will be essential partner to solve them. According to the author's hypothesis – which is verifying in this article – this role will be held by Turkey. Therefore, the article includes also a presentation about the essence of Turkish geopolitics. Separate section is dedicated to present the new concept of its foreign policy established by current prime minister – Ahmed Davutoğlu - which will help to better understand the changing role of Turkey in this region.

Bibliografia

Opracowania naukowe:

Arab Opinion Index, „Arab Center for Research & Policy Studies”, Doha 2014

Bülent A., *Davutoğlu Era in Turkish Foreign Policy*, “SETA Policy Brief” 2009, nr 32

Cornel S., Karaveli H., *Prospects for a ‘Torn’ Turkey: a secular and unitary future?*, “Silk Road Paper” 2008

Davutoğlu A., *Principles of Turkish Foreign Policy and Regional Political Structuring*, „Turkey Policy Brief Series” 2012, nr 3

Davutoğlu A., *Turkey's Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007*, “Insight Turkey” 2008, nr 1

Kapuśniak T., *Polityka czarnomorska Turcji*, Prace Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2010

Kołodziejczyk D., *Turcja*, Warszawa 2011

Mkrtchyan L., *Armenia and Turkey: Historic Rivals Or Modern Neighbors? Turkey's Way to Europe*, [w]: *Policies and Politics of the European Union*, (red.) J. Jańczak, Poznań 2010

Szymański A., *Między islamem, a kemalizmem. Problem demokracji w Turcji*, Warszawa 2008

Sykulski L., *Geopolityka – słownik terminologiczny*, Warszawa 2009

Telhami S., *Annual Arab Public Opinion Survey*, Waszyngton 2011

Materiały elektroniczne:

Davutoğlu A., Przemowa: *Vision 2023: Turkey's Foreign Policy Objectives*, Konferencja Inwestorów w Turcji, http://www.mfa.gov.tr/speech-entitled-_vision-2023_-turkey_s-

- foreign-policy-objectives__delivered-by-h_e_-ahmet-davutoglu_-minister-of-foreign-af.en.mfa, (14.03.2016)
- Davutoğlu A., *Turkey's Zero-Problem Foreign Policy*, "Foreign Policy", http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/05/20/turkeys_zero_problems_foreign_policy, (14.03.2016)
- Malinowski D., *Turcy nie wierzą w gazociąg z Rosji*, „wnp.pl Portal Gospodarczy”, http://gazownictwo.wnp.pl/turcy-nie-wierza-w-gazociag-z-rosji,268817_1_0_0.html (14.03.2016)
- Odczyt Ahmeda Davutoğlu w „The Institute of International European Affairs”, http://www.youtube.com/watch?v=OwfoTCO_SbE&playnext=1&list=PLEEFC8A3FF438B8A3&feature=results_video. (14.03.2016)
- Państwo: Turcja, CIA – The World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tu.html>, (14.03.2016)
- Turcja domaga się od Rosji obniżenia ceny gazu na drodze sądowej*, Polskie Radio, <http://www.polskieradio.pl/42/3167/Artykul/1537140,Turcja-domaga-sie-od-Rosji-obnizenia-ceny-gazu-na-drodze-sadowej> (14.03.2016)
- Turcja rozpoczęła budowę gazociągu TANAP*, „wnp.pl Portal Gospodarczy”, http://gazownictwo.wnp.pl/turcja-rozpozczela-budowe-gazociagu-tanap,246522_1_0_0.html (14.03.2016)
- Turkey - 2015 UNHCR country operations profile, UNHCR, <http://www.unhcr.org/pages/49e48e0fa7f.html> (14.03.2016)
- Turkey: Refugee crisis, Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/turkey_syrian_crisis_en.pdf (14.03.2016)
- W Rosji wrogiem nr 1 stała się Turcja*, Program Wschodni Radia Wnet, <http://www.radiownet.pl/publikacje/w-rosji-wrogiem-nr-1-stala-sie-turcja> (14.03.2016)
- Wywiad udzielony przez Ahmeda Davutoğlu dla AUC Cairo, http://www.mfa.gov.tr/interview-by-mr_-ahmet-davuto%C4%9Flu-published-in-auc-cairo-review-_egypt_-on-12-march-2012.en.mfa, (14.03.2016)

Poszanowanie tożsamości narodowej a integralność terytorialna - dążenia separatystyczne w UE na przykładzie Katalonii

Nacjonalizm jako ideologia i ruch polityczny, który w XIX w. budował państwa oparte na społeczeństwach narodowych¹³³, obecnie w niektórych państwach europejskich jest siłą napędową tendencji separatystycznych. Zjawisko dążenia do samostanowienia nie jest obecnie czymś rzadkim, ponieważ nie jest to tylko dewolucja¹³⁴ w Wielkiej Brytanii, czy emergencja w Hiszpanii, ale są to też zmiany w Belgii (flamandzcy nacjonałści), we Włoszech (Padania i Tyrol Południowy), Francji (Korsyka)¹³⁵ oraz Ukrainie (wschodnia i południowa część państwa). Fenomen ten można rozpatrywać na kilku płaszczyznach: z punktu widzenia państwa macierzystego, nowo powstającego państwa (bądź regionu o daleko posuniętej autonomii), a także z punktu widzenia Unii Europejskiej. W artykule tym posłużyłam się przykładem Katalonii, która w tym momencie jest obszarem o najbardziej zaawansowanych działaniach na rzecz niepodległości.

Aspekt kulturowo-językowy

Katalonia (wciąż oficjalnie) jest wspólnotą autonomiczną (jedną z 17), która zgodnie z konstytucją jest jednostką terytorialną, składającą się z „graniczących ze sobą prowincji o wspólnych cechach historycznych, kulturalnych i gospodarczych, a także terytoriów wyspiarskich oraz prowincji stanowiących regionalną jedność historyczną”¹³⁶. Hiszpański socjolog Manuel Castells opisuje Katalonię jako „długi łańcuch pokoleń zjednoczonych przez język kataloński i tradycję”¹³⁷. W 1960 roku nastąpił masowy napływ imigrantów z innych części Hiszpanii do Katalonii, który zagroził wspólnocie mówiącej w języku katalońskim, dodatkowo prześladowanej przez reżim Franco. W wyniku tego nacjonalizm stał się hasłem skupiającym grupy anty-frankistowskie, do tego stopnia, że wszystkie siły polityczne i partie były zarówno katalońskie jak i nacjonalistyczne¹³⁸. Istotnie zarzut, co do braku swobody posługiwania się językiem katalońskim oraz rozwijania swojej kultury był na przestrzeni lat głównym powodem

¹³³ A. W. Jabłoński, Nacjonalizm: Sprzymierzeniec czy wróg demokracji, s. 178 [w:] Studia nad współczesnymi systemami i procesami politycznymi. Podmioty i procesy demokratyczne, red. nauk. Jerzy Juchnowski, Robert Wiszniowski, tom I, Toruń, 2014

¹³⁴ Dewolucja to specyficzny model decentralizacji, w przypadku którego peryferyjne kraje Zjednoczonego Królestwa miałyby uzyskać autonomię, przy niezmiennym statusie Anglii.

¹³⁵ R. Wiszniowski, Emergencja w Hiszpanii, s. 370 [w:] Studia nad współczesnymi systemami politycznymi. Podmioty i procesy demokratyczne, red. nauk. Jerzy Juchnowski, Robert Wiszniowski, tom I, Toruń, 2014

¹³⁶ Art. 143 Konstytucji Hiszpanii z 27 grudnia 1978r.

¹³⁷ J. MacInnes, Castells' Catalan routes: nationalism and the sociology of identity, The British Journal of Sociology 2006, Volume 57, Issue 4, s. 680. Za: M. Castells, The Power of Identity, Vol. 2, Oxford: Blackwell, 1997.

¹³⁸ Ibidem.

dążeń separatystycznych Katalonii. Język ten został uznany dopiero po upadku reżimu generała Franco, w konstytucji z 1978 roku. Natomiast Statut o Autonomii z 1979 roku uznał język aranes¹³⁹ oraz kataloński za języki oficjalne, przyznając temu drugiemu specjalny status. Ze względu na fakt, że jest on używany przez 84,7% osób żyjących w Katalonii, został uznany za „preferowany język” (nad kastyljskim) w intytlacjach publicznych w Katalonii¹⁴⁰.

Aspekt ekonomiczny

Wspólnoty autonomiczne mają w Hiszpanii możliwość stanowienia ustaw przez parlamenty regionalne tylko w kwestiach określonych przez konstytucję. Jednak, jak pisze Scott L. Greer, Katalonia otrzymała kompetencje „prawdziwe”, jak również te „tylko na papierze”¹⁴¹. Jest to jeden z punktów spornych, który dotyczy głównie aspektu finansowego. Katalończycy chcieli podpisania paktu fiskalnego, co pozwoliłoby im na samodzielnie pobieranie podatków, których część przekazywaliby później do Madrytu. Umowę taką tzw. *Concierto Económico* podpisał rząd hiszpański z krajem Basków, jednak odmówił Katalonii, dla której oznaczałoby to *de facto* niezależność finansową. W obecnej sytuacji podatki pobierane są podwójnie: jedne przekazywane są bezpośrednio do Madrytu, drugie stanowią katalońskie fundusze wewnętrzne. Scentralizowany pobór i późniejsza jego redystrybucja jest postrzegana przez Katalończyków jako wyzysk¹⁴². Katalonia rzeczywiście wpłaca do budżetu Hiszpanii więcej niż z niego dostaje¹⁴³. Wynika to z faktu, że jest to bogaty region, którego GDP per capita jest wyższe od hiszpańskiego i średniej 27 państw członkowskich UE¹⁴⁴. Katalończycy przeczą, że ich dążenia niepodległościowe są spowodowane niechęcią utrzymywania biedniejszych części państwa, jednak od 2008 roku (początek kryzysu ekonomicznego w Europie)¹⁴⁵ ich główny zarzut nie jest oparty o historyczno-etniczne aspekty, a właśnie o finanse. Jest to w opozycji do konstytucji Hiszpanii, która podkreśla solidarność między wszystkimi wspólnotami autonomicznymi¹⁴⁶. Co więcej, przeciwnicy niepodległości Katalonii twierdzą, że problemy ekonomiczne tej wspólnoty autonomicznej są spowodowane przez kryzys, jaki dotknął całą Hiszpanię, jak również przez złe zarządzanie środkami publicznymi w czasie kadencji poprzedniego rządu Katalonii¹⁴⁷.

¹³⁹ Aranés – odmiana języka oksytańskiego (dialekt gaskoński), używana w Val d'Aran.

¹⁴⁰ Catalonia: from 2012 to 2016, DPI Briefing Note, Democratic Progress Institute, June 2016, artykuł dostępny na stronie: <http://www.democraticprogress.org/wp-content/uploads/2016/06/DPI-Briefing-Note-Catalonia-2012-2016.pdf>, data dostępu: 2016.08.30, s. 13.

¹⁴¹ S. L. Greer, *Nationalism and Self-Government The Politics of Autonomy in Scotland and Catalonia*, s. 117, State University of New York, 2007

¹⁴² M. Kaniewska, *Niech żyje Barca, niech żyje Katalonia!*, artykuł dostępny na stronie: <http://www.psz.pl/127-unia-europejska/monika-kaniewska-niech-zyje-barca-niech-zyje-katalonia>, dostęp: 2016.08.30.

¹⁴³ J. M. García Campos, *Ranking del déficit fiscal en España por comunidad y habitante*, artykuł dostępny na stronie: <http://www.lavanguardia.com/vangdata/20150722/54434059371/ranking-deficit-fiscal-espana.html>, dostęp: 2016.08.30.

¹⁴⁴ “Arguments for and against Catalonia independence”, Debating Europe, artykuł dostępny online: <http://www.debatingeurope.eu/focus/independence-catalonia/#.V8QnpjWLQ1I>, dostęp dnia: 2016.08.30.

¹⁴⁵ Catalonia: from 2012 to 2016, op.cit. s. 13.

¹⁴⁶ Art. 2 Konstytucji Hiszpanii z 27 grudnia 1978r.

¹⁴⁷ Catalonia: from 2012 to 2016, op.cit. s. 14.

Referenda w Katalonii i poparcie dla niepodległości

Przykład Katalonii dowodzi prawdziwości tezy Tanji Börzel, która pisze, że: „Uzależnienie zasobów od państwa sprzyja racjonalności aktorów (w tym przypadku podmiotów subpaństwowych), którzy stają się zorientowani na osiągnięcie założonego celu i mocno zdeterminowani.¹⁴⁸” To właśnie miało miejsce w Katalonii, która domagała się prawa do samodzielnej redystrybucji, a w wyniku braku dialogu z rządem hiszpańskim, obecnie chce utworzyć suwerenne państwo. W porównaniu do Szkocji, gdzie prowadzone działania, a więc m.in. zgoda na przeprowadzenie referendum, spowodowały niejako „uśpienie” społeczne, w Hiszpanii mamy do czynienia ze „skutecznym „kneblowaniem” tendencji niepodległościowych”¹⁴⁹, co prowadzi do narastania nastrojów separatystycznych. Wprawdzie w Katalonii odbyło się referendum, jednak nie wydał na nie zgody Madryt, co stanowi znaczącą różnicą przy porównywaniu sytuacji jaka ma miejsce w Hiszpanii i w Zjednoczonym Królestwie.

Jak zostało wcześniej wspomniane, Katalonia uzyskała Status Autonomii w 1979 roku. W roku 2000 katalońskie partie polityczne rozpoczęły starania o rewizję statutu i rozszerzenie swej władzy. Tekst nowego statutu rozszerzającego uprawnienia podatkowe, nadającego prawa w sprawach sądowych i imigracyjnych, a także po raz pierwszy odnoszącego się do Katalończyków jako do „narodu”, został zatwierdzony przez kataloński parlament w 2005 roku, a dopiero w 2006 roku został podpisany przez hiszpański parlament i króla¹⁵⁰. Jednakże został on zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego przez centro-prawicową Partię Ludową (El Partido Popular), która uznała, że narusza on konstytucyjną zasadę „solidarności między regionami”¹⁵¹. Orzeczenie Trybunału, który stwierdził niekonstytucyjność 14 paragrafów, rozpoczęło falę krytyki i dało początek manifestacjom niepodległościowym odbywającym się 11 września¹⁵² (Narodowy Dzień Katalonii)¹⁵³. Co roku skupiają one w Barcelonie miliony ludzi również przyjeżdżających spoza Katalonii (np. z Francji), którzy domagają się prawa do samostanowienia. Wszystkie cztery dotychczasowe demonstracje przebiegały pokojowo, z jednym statym elementem - brakiem zgodności, co do liczby uczestników. Na przykład w 2015 roku wg. barcelońskiej Straży Miejskiej w demonstracjach wzięło udział 1,4 miliona osób,

¹⁴⁸ T. A. Börzel, *States and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge 2002, s. 19

¹⁴⁹ R. Wiszniowski op. cit. s. 368

¹⁵⁰ *Catalonia: from 2012 to 2016*, op.cit. s. 6.

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² Pierwszy miał miejsce 11 września 2012 roku.

¹⁵³ *Catalonia: from 2012 to 2016*, op.cit

natomiast wg. madryckich mediów liczba ta nie przekroczyła pół miliona¹⁵⁴. Ponadto, w tym samym roku miał miejsce strajk kolei, który utrudniał komunikację.

Prawdziwa walka o niepodległość rozpoczęła się w styczniu 2013 roku, kiedy to kataloński parlament przyjął Deklarację Suwerenności stanowiącą o prawie Katalończyków do samostanowienia¹⁵⁵. Pierwsze referendum ogłoszone przez rząd kataloński, które odbyło się 9 listopada 2014 roku, składało się z dwóch pytań: „Czy chcesz, aby Katalonia stała się państwem?” oraz „W przypadku pozytywnej odpowiedzi, czy chcesz, aby to państwo było niezależne?”¹⁵⁶. Podwójnej pozytywnej odpowiedzi udzieliło wtedy 80,91% Katalończyków (przy frekwencji wynoszącej 35,81%).¹⁵⁷ W przypadku przywołanej już Szkocji, gdzie rząd Zjednoczonego Królestwa zezwolił na organizację referendum, wynik ten był znacznie niższy, bo wynosił 41,39% (przy frekwencji wynoszącej 80,71%)¹⁵⁸. Można się w tym miejscu zastanowić, jaki wpływ na ten wynik miał fakt wyrażania zgody na referendum przez rząd centralny. Być może miało tu miejsce zjawisko obserwowane przy wyborach do Parlamentu Europejskiego, kiedy to ze względu na niskie poczucie wpływu na faktyczny rozwój polityki obywatele głosują „sercem, a nie głową”. W przypadku referendum, na które nie było zgody, oczywiste było, że jego wynik nie będzie wiążący. Dało to możliwość społeczeństwu na nie tylko na ekspresję swoich separatystycznych dążeń, ale również na wyrażenie sprzeciwu wobec polityki rządu centralnego. Chęć „ukarania rządu centralnego” zniekształca obraz faktycznej liczby osób chcących niepodległości Katalonii. Odmowa przeprowadzenia referendum w Katalonii była zgodna z prawem, poparta art. 92 Konstytucji Hiszpanii, który stanowi, że prawo do ogłoszenia referendum w sprawach wagi konstytucyjnej ma tylko król na wniosek premiera rządu Hiszpanii¹⁵⁹.

Jak pisze Fernando Batancor¹⁶⁰, odmowa przeprowadzenia referendum w sprawie samostanowienia sprawiła, że: „Katalończycy mogą teraz oświadczyć światu, to o czym tak długo mówili: że ich pokojowe, demokratyczne aspiracje były tłumione przez opresyjną kastyljską klikę w Madrycie, która nie tylko chciała zmusić ich do przyjęcia ich modus vivendi, którego nie mogli zaakceptować, ale też aktywnie byli zaangażowani w rujnowanie katalońskiej gospodarki i tępienie unikalnej kultury i tożsamości katalońskiej”¹⁶¹. Są to dość mocne słowa, jednak oddają one sens podnoszonych przez Katalończyków zarzutów, a także samego sposobu, w jaki manifestują swoje postulaty.

¹⁵⁴ Prawie półtora miliona Katalończyków w "historycznym marszu" na rzecz niepodległości, w Polityce.pl, 11.09.2015, artykuł dostępny online: <http://wpolityce.pl/swiat/265088-prawie-poltora-miliona-katalonczykow-w-historycznym-marszu-na-rzecz-niepodleglosci-zobacz-zdjecia>, data dostępu: 2016.08.30.

¹⁵⁵ *Catalonia Votes*, dane dostępne na stronie: <http://www.cataloniavotes.eu>, dostęp: 2016.08.30.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ Szkocja zostaje w Wielkiej Brytanii, artykuł dostępny na stronie: <http://www.tvn24.pl/raporty/szkocja-zostaje-w-wielkiej-brytanii,885>, dostęp: 2016.08.30.

¹⁵⁹ *Catalonia: from 2012 to 2016*, op.cit. s. 7.

¹⁶⁰ Fernando Batancor- amerykański ekonomista mieszkający w Madrycie.

¹⁶¹ F. Batancor, *Catalonia and Spain: End Game Scenarios*, artykuł dostępny na stronie: <http://www.vilaweb.cat/analisi/4186564/catalonia-and-spain-end-game-scenarios.html>, dostęp: 2016.08.30.

Bycie „przeciw niepodległości” w Katalonii jest obecnie niemodne, a wręcz źle widziane. Spowodowane jest to w dużej mierze naciskiem silnie nacjonalistycznych grup, ale też gwiazd, w tym w dużej mierze piłkarzy, którzy podkreślając swoje poglądy, wyznaczają trend zwłaszcza dla ludzi młodych. Powoduje to, że część społeczeństwa nie zabiera głosu, bądź popiera ogłoszenie niepodległości bez przekonania. Ma to miejsce wśród Katalończyków, ale zwłaszcza wśród osób nie będących z pochodzenia Katalończykami. Są to m.in. Andaluzjczycy, którzy popierając dążenia niepodległościowe Katalonii, paradoksalnie godzą się na pozbawienie swojej wspólnoty autonomicznej części funduszy, jakie trafiają tam z Katalonii.

Ciekawym i ważnym wydarzeniem dla obserwatorów katalońskich dążeń separatystycznych był Brexit. Brytyjskie referendum, które w demokratyczny sposób pozwoliło obywatelom na podjęcie decyzji o wyjściu z Unii Europejskiej niewątpliwie musiało mieć znaczenie dla katalońskiego społeczeństwa. Trudno jednak rozstrzygnąć, jaki wpływ na nie miało. Z jednej strony był to demokratyczny akt woli, którego domagają się Katalończycy i może stanowić kolejny argument przeciwko rządowi Hiszpanii, który nie zachowuje się tak jak inne państwo europejskie. Z drugiej strony, niezadowolenie Brytyjczyków z wyniku referendum, zarzuty o przekłamywanie przyszłości Wielkiej Brytanii poza UE powinny stanowić asumpt do refleksji nad konsekwencjami dążeń niepodległościowych. Odnosząc się do Brexit'u minister R. Remova stwierdził: „Brexit nie jest dobrą wiadomością dla Europy i dla Katalonii. Jest to niepokojące, ponieważ stawia projekt europejski pod znakiem zapytania. Żywi frustrację, że Europa jest w kryzysie. Z tego punktu widzenia, nie jest to dobra wiadomość”¹⁶². Następnie dodał, że jeśli jest konflikt, to demokracja jest narzędziem, które powinno zostać użyte.

Sytuacja polityczna w Katalonii

Wybory do katalońskiego parlamentu, jakie miały miejsce 27 października 2015 roku (warto nadmienić, że były to już 3 w ciągu 5 lat) miały za zadanie wyłonienie nowego parlamentu i rządu w Barcelonie, ale również spełniały one rolę kolejnego referendum, na przeprowadzenie którego nie było zgody Madrytu. W wyniku tych wyborów 62 mandaty zdobyte przez „Razem dla tak” (Junts pel Si)¹⁶³, a także 10 zdobytych przez Kandydaturę Jedności Narodowej (CUP)¹⁶⁴ są także wyrażeniem woli 47,33% społeczeństwa, które chce utworzenia suwerennego państwa¹⁶⁵. Trzeba w tym momencie zauważyć, że liczba osób popierających partie niepodległościowe nie była tak duża jak podczas referendum w 2014

¹⁶² Separatist movement in Catalonia steps up battle with Madrid, the guardian, artykuł dostępny online: <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/27/catalonia-independence-spain-democratic-mandate>, data dostępu: 2016.08.30.

¹⁶³ Junts pel si- koalicja wyborcza Konwergencja Demokratyczna Katalonii (CDC), Republikańska Lewica Katalonii (ERC), Demokraci Katalonii (DC) oraz Ruch Lewicy (MES).

¹⁶⁴ Candidatura d'Unitat Popular- partia lewicowa, która nie weszła do koalicji Junts pel si.

¹⁶⁵ Większość absolutna zwolenników niepodległej Katalonii, artykuł dostępny na stronie: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea,2/wybory-lokalne-w-katalonii-mieszkancy-zdecyduja-o-przyszlosci-regionu,580686.html>, dostęp: 2016.08.30.

roku. Jak zostało wspomniane, wynik referendum nie miał z punktu prawnego żadnej siły sprawczej, natomiast wybór polityków, którzy deklarują konkretne działania mające na celu ustanowienie niepodległości, mógł już skłaniać wyborców do głębszej refleksji. Oczywiście sama ocena partii i polityków również mogła spowodować, że osoby popierające dążenia separatystyczne głosowały na partie, które są temu przeciwnie, jednak fakt, że temat niepodległości jest obecnie najważniejszym punktem programów wyborczych pozwala domniemywać, że nie było to częste zjawisko.

Utworzenie rządu i wybór premiera zajęło po wyborach parlamentarnych trzy miesiące. Spowodowane było to brakiem zgody Kandydatury Jedności Narodowej (CUP) na kandydaturę Artura Masa, dotychczasowego premiera. Ostatecznie zastąpił go Carls Puigdemont, który nie złożył ślubów wierności hiszpańskiej konstytucji i królowi (zostało to przemilczane przez hiszpańskiego ministra spraw zagranicznych)¹⁶⁶. Negocjacje te opóźniły rozpoczęcie prac nad tworzeniem niepodległego państwa, jednak wobec braku rządu Hiszpanii, Katalonia mogła działać powoli.¹⁶⁷ Jak dotąd odpowiedź z Madrytu była jednoznaczna: „Odpowiedź znajduje się w Konstytucji i w naszych prawach”¹⁶⁸. Konstytucja hiszpańska nie przewiduje możliwości aktu separacji wspólnoty autonomicznej. Jedyną formą zmiany tego jest zmiana ustawy zasadniczej, która ze względu na zdecydowane i długofalowe negowanie dążeń katalońskich, jest w praktyce niemożliwa. Tym samym wyklucza to możliwość legalnego utworzenia nowego państwa przez Katalończyków. Co więcej, premier Hiszpanii Mariano Rajoy zapowiedział już, że w razie konieczności sprawa zostanie skierowana do Trybunału Konstytucyjnego. Przed ogłoszeniem niepodległości ostrzegali również Javier Solana¹⁶⁹, który stwierdził, że Katalonia „w żaden sposób nie będzie mogła pozostać członkiem Unii Europejskiej. Uważa on jednostronną deklarację niepodległości za łamanie hiszpańskiego prawa.”¹⁷⁰ Zdania na ten temat są podzielone. Katalończycy często przytaczają opinie osób ich popierających, wśród których są przedstawiciele show-biznesu, sportu, a także politycy tacy jak m.in. minister Japonii Shinzo Abe, premier i lider greckiej Syriza Alexis Tsipras, premier Łotwy Valdis Dombrovskis¹⁷¹. Oprócz tego w grupie tych osób znajdziemy też naukowców i publicystów, a także parlamentarzystów i komisarzy Unii Europejskiej np. posła do Parlamentu Europejskiego i przewodniczącego Europejskiej Liberalno-Demokratycznej Partii Reform Grahama Watson'a, czy duńską komisarz UE ds. Konkurencji Margrethe Vestager, którzy mniej lub bardziej bezpośrednio popierają dążenia katalońskie. Przytaczane są również

¹⁶⁶ Catalonia: from 2012 to 2016, op.cit. s. 9.

¹⁶⁷ Hiszpanom nie udało się skonstruować rządu od czasu wyborów ogólnonarodowych, które miały miejsce 20 grudnia 2015 roku. Z powodu braku porozumienia między Partią Ludową (PP), Hiszpańską Socjalistyczną Partią Ludową (PSOE), Podemos (dos. „Możemy”) i Ciudadanos (dos. „Obywatele”) powtórzone wybory odbyły się w czerwcu 2016 r.. Jeśli ponownie nie uda się utworzyć rządu, trzecie wybory odbędą się w Boże Narodzenie.

¹⁶⁸M. Kaniewska op. cit.

¹⁶⁹ Javier Solana- b. minister z ramienia PSOE i b. sekretarz generalny NATO

¹⁷⁰ Większość absolutna zwolenników niepodległej Katalonii, op. cit.

¹⁷¹ Zob. <http://www.cataloniavotes.eu/expo-speakers/>

wypowiedzi Baracka Obamy i Davida Camerona na temat demokracji, które nie odnoszą się jednak bezpośrednio do przypadku katalońskiego.

18- month Roadmap, czyli katalońska droga do niepodległości

Następca Artura Mas'a, czyli nowy premier Carles Puigdemont potwierdził, że zrealizuje 18-miesięczną „mapę drogową” roadmap, podczas którego rząd kataloński przygotuje szkic konstytucji i skonstruuje strukturę państwową, na którą składać się ma prawo, system podatkowy, bank centralny, usługi publiczne i służby dyplomatyczne¹⁷². Jednakże utworzenie niepodległego państwa nie odbędzie się bez kolejnego referendum, które planowane jest na rok 2017. przyszły rok. Już w styczniu 2016 roku obsadzone zostało stanowisko ministra spraw zagranicznych, stosunków instytucjonalnych i przejrzystości, które zajął Raul Romeva¹⁷³. Kolejnym ważnym krokiem jest przygotowanie konstytucji, której pierwszyszkic powstał w maju. Odnosi się on do oficjalnej flagi Katalonii, hymnu, i oficjalnego języka aranes oraz katalońskiego. Co ciekawe nadaje on specjalny status językowi hiszpańskiemu, którym posługuje się 98% mieszkańców Barcelony.¹⁷⁴ Art. 49 szkicu konstytucji określa Katalonię jako „republikę partycypacyjną i obywatelską” osadzoną w jednookręgowym systemie prezydenckim¹⁷⁵.

11 września 2016 roku miał miejsce piąty manifest niepodległościowy Katalonii, który ma być już ostatnim.¹⁷⁶ Został on zwołany pod hasłem „punt”- „jesteśmy gotowi”, co miało symbolizować fakt gotowości Katalończyków na ustanowienie republiki i osiągnięcia przez nich ostatniego etapu na drodze do niepodległości¹⁷⁷.

W tym momencie wydawać by się mogło, że nie ma już „odwołania” od realizacji katalońskiego planu. Jednakże Carlos Carrizosa z partii Ciudadanos stwierdził, że obecny rząd kataloński jest bardzo niestabilny ze względu na koalicję z CUP¹⁷⁸. Przewiduje on upadek rządu do końca 2017 roku i koniec procesu niepodległościowego.

Konsekwencje ogłoszenia niepodległości dla Hiszpanii i Katalonii

Katalonia jest jednym z najbogatszych regionów Hiszpanii: generuje 200 mld euro, co stanowi 19 % PKB Hiszpanii, i 25 % eksportu ogólnokrajowego. W 2014 roku udział inwestycji

¹⁷² Catalonia: from 2012 to 2016, op.cit. s. 10.

¹⁷³ Raül Romeva takes office as the new Minister of Foreign Affairs, Institutional Relations and Transparency, Generalitat de Catalunya, artykuł dostępny online: http://www.catalangovernment.eu/pres_gov/AppJava/government/news/290172/raul-romeva-takes-officeminister-foreign-affairs-institutional-relations-transparency.html, data dostępu: 2016.08.30.

¹⁷⁴ Catalonia: from 2012 to 2016, op.cit. s.13.

¹⁷⁵ Ibidem. s. 10.

¹⁷⁶ Pro-independence associations to demonstrate in 5 different locations on Catalonia's National Day, Catalan News Agency, 26.06.2016, artykuł dostępny online: <http://www.catalannewsagency.com/politics/item/pro-independence-associations-to-demonstrate-in-5-different-locations-on-catalonia-s-national-day>, data dostępu: 2016.08.30.

¹⁷⁷ Ibidem.

¹⁷⁸ C's foresees a bad result for pro-independence parties in 2017, Catalan, News Agency, artykuł dostępny online: <http://www.catalannewsagency.com/politics/item/c-s-foresee-a-bad-result-for-pro-independence-parties-in-2017>, data dostępu: 2016.08.30.

zagranicznych wyniósł 17%. Katalonię odwiedziło też najwięcej turystów zagranicznych w 2014 roku- 25% wszystkich, którzy przybyli do Hiszpanii¹⁷⁹. Z tej strony będzie to oznaczać dla Hiszpanii stratę najsilniejszego regionu w państwie. Jednak oprócz tego Katalonia ma również największy dług publiczny na poziomie 120% PKB¹⁸⁰. Podważać to może twierdzenie Katalończyków, jakoby bez Hiszpanii mieli lepiej funkcjonować w wymiarze finansowym. Już w 2012 roku Katalonia zwróciła się o pomoc finansową do Madrytu, ponieważ ze względu na kryzys nie była w stanie spłacać rat swojego zadłużenia.¹⁸¹ Część ekspertów przewiduje problemy ekonomiczne Katalonii po ogłoszeniu niepodległości, przynajmniej w krótkiej perspektywie. Spowodowane to będzie koniecznością dostarczenia społeczeństwu usług publicznych, które obecnie opłacane są przez rząd hiszpański, a także przez niepewność umów handlowych¹⁸². Nawet w przypadku sprzedaży produktów katalońskich w Hiszpanii prawdopodobny jest ich bojkot. Eksperti nie są zgodni w kwestii katalońskiej: niektórzy jak profesor ekonomii Ferran Brunet, przewidują spadek GDP o 14,2% i wzrost bezrobocia do 34%, ze względu na 50% spadek eksportu do Hiszpanii, inni jak ekonomista Germà Bel, którzy pomniejszają znaczenie eksportu dla gospodarki Katalonii, uważają, że usunięcie obecnej nierówności podatkowej poprawi ekonomiczną sytuację wspólnoty¹⁸³. Jednakże w przypadku ogłoszenia niepodległości kryzys przejdzie również sektor bankowy, ponieważ Bank Hiszpanii zapowiedział wprowadzenie kontroli przepływu kapitału, co oznacza ostre regulacje m.in. ograniczenie transferów bankowych i wypłat pieniędzy z bankomatów¹⁸⁴. Kwestią sporną jest również pozostanie Katalonii w strefie euro. Straci ona także umowy handlowe zawarte pomiędzy UE a krajami trzecimi oraz unijny arbitraż w sprawach spornych, w przypadku konieczności rozpoczęcia nowych negocjacji akcesyjnych. Nowe negocjacje akcesyjne mogą oznaczać długi okres oczekiwania Katalonii na powrót do UE. Mogą być one łatwo zablokowane przez Hiszpanię, która może zostać poparta również przez inne kraje obawiające się dążeń separatystycznych we własnych państwach. W przypadku, gdyby UE automatycznie przyjęła Katalonię, jej sytuacja również będzie inna niż dotychczas. Byłaby ona małym państwem, które miałoby dużo mniejszą siłę na unijnej arenie niż Hiszpania, ponad to znów jej interesy byłaby blokowane przez Hiszpanię. Jako zamożny kraj byłaby też płatnikiem netto.

Ogłoszenie niepodległości przez Katalonię oznaczać będzie też pozycję poza strukturami ONZ, ponieważ „kraj secesyjny nie może pozostać członkiem ONZ”¹⁸⁵. Szef ONZ Ban Ki-moon powiedział, że: „nie popiera prawa, rządzonego przez katalońskich separatystów

¹⁷⁹ M. Jędrzejak, Secesja Katalonii nie opłaca się nikomu, artykuł dostępny na stronie: <http://www.forbes.pl/secesja-katalonii-nie-oplaca-sie-nikomu,artykuly,199403,1,1.html#>, dostęp: 2016.08.30.

¹⁸⁰ Ibidem

¹⁸¹ M. Żmigrodzki, R. Żmigrodzki, op. cit., s. 244

¹⁸² Catalonia: from 2012 to 2016, op.cit. s. 14.

¹⁸³ Ibidem.

¹⁸⁴ M. Jędrzejak, op. cit.

¹⁸⁵ R. Wiszniowski, op. cit., s. 373

regionu Hiszpanii, do samostanowienia"¹⁸⁶. Pod znakiem zapytanie jest również los nie-Katalończyków zamieszkujących w tym momencie Katalonię. Czasem będzie to oznaczało spór wewnątrz rodzin, w przypadku, gdy część będzie mieszkała w Hiszpanii, a część w „złej, separatystycznej” Katalonii.

Niektórzy zwolennicy niepodległości podnoszą jednak, że może być ona również dobra dla Hiszpanii, która zostanie zmuszona do podniesienia swojej konkurencyjności, jednakże możliwe to będzie jedynie w długiej perspektywie¹⁸⁷.

Unia Europejska a dążenia separatystyczne Katalonii

Z punktu widzenia Unii Europejskiej pierwszą kluczową kwestią po ogłoszeniu niepodległości przez Katalonię będzie określenie relacji między nowym państwem a strukturami unijnymi. José Manuel Barroso powiedział w odniesieniu do przypadku szkockiego w 2014 roku, że: „Jeżeli część terytorium państwa członkowskiego przestaje być częścią tego państwa, ponieważ stało się państwem niezależnym, to traktaty UE nie mają już zastosowania do tego terytorium.”¹⁸⁸ Natomiast według Yvesa Gounina¹⁸⁹ sprawa nie jest jednoznaczna, gdyż: „z jednej strony chęci regionów, aby ustanowić w pełni suwerenne państwa przeczą jednocześnie zobowiązaniom państw macierzystych, zaciągniętych w UE, zaś z drugiej, istnienie umów międzynarodowych oraz zasady ochrony praw obywatelskich mogą stanowić uzasadnienie dla pełnego przeniesienia zobowiązań na nowe państwa”¹⁹⁰.

Katalonia korzysta obecnie z unijnych funduszy strukturalnych. Przeciwnicy niepodległości pytają, dlaczego reszta Europy miałaby dalej pomagać Katalonii w utrzymaniu jej banków i sektora finansowego, jeśli wychodząc z Hiszpanii samolubnie odmawia wsparcia innym regionom tego państwa? ¹⁹¹ Mimo to katalońscy politycy są przekonani, że ze względu na „setki kompani europejskich” które działają w Katalonii, utrzymanie ich państwa w UE jest korzystne nie tylko dla nich, ale również dla Hiszpanii¹⁹². Minister Raul Remowa dodaje również: „Katalonia jest i będzie sojusznikiem Hiszpanii z oczywistych względów rynkowych i infrastruktury, ale także ze względów kulturowych i językowych. Europa nie chciałaby stracić takiej ekonomicznie i społecznie dynamicznej rzeczywistości. Tak więc bezmyślne założenie, że niezależna Katalonia będzie utrzymana poza [UE] jest fałszywe”¹⁹³.

W przypadku, gdy Unia Europejska podtrzyma stanowisko przedstawione przez Manuela Barroso, Katalonii pozostaje staranie się o rozpoczęcie nowych negocjacji akcesyjnych, albo opcja norweska w przypadku, której Katalonia byłaby członkiem

¹⁸⁶ ONZ przeciwko dążeniom niepodległościowym Katalonii, dostępne na stronie: <http://wolnemedi.net/polityka/onz-przeciw-dazeniom-niepodleglosciowym-katalonii/>, dostęp: 2016.08.30.

¹⁸⁷ Catalonia: from 2012 to 2016, op.cit. s. 14.

¹⁸⁸ R. Wiszniowski, op. cit., s. 373

¹⁸⁹ Yves Giunon- członek francuskiej Rady Stanu.

¹⁹⁰ Ibidem.

¹⁹¹ “Arguments for and against Catalonia independence”, op.cit.

¹⁹² Separatist movement in Catalonia steps up battle with Madrid, op.cit

¹⁹³ Ibidem.

Europejskiego Obszaru Gospodarczego, co oznacza konieczność wpłat do budżetu w zamian za swobodny przepływ osób, lub opcja szwajcarska, czyli mniejsza zależność od prawa unijnego, ale również mniejszy dostęp do jednolitego rynku i swobody przepływu osób, bądź opcja kanadyjska, gdzie zostałyby podpisana umowa gospodarcza i zawiązane zostałyby dwustronne stosunki handlowe, jednak bez swobody przepływu pracowników. Ostatnia możliwość to opcja algierska, czyli handel z UE na zasadach Światowej Organizacji Handlu (WTO)¹⁹⁴.

Kolejnym pytaniem jest sposób wyjścia Katalonii z UE, ponieważ nie przestanie być jej członkiem „z dnia na dzień”. W przypadku Wielkiej Brytanii będzie to proces dwuletni, ze względu na konieczność dostosowania do nowego stanu rzeczy zarówno UE jak i Zjednoczonego Królestwa. W przypadku Katalonii wydaje się, że również powinniśmy oczekiwać takiego kresu przejściowego.

Zapewne wiele kontrowersji będzie budzić fakt nielegalnego ustanowienia państwa, które nie będzie akceptowane przez Hiszpanię. Ta precedensowa decyzja będzie istotna z punktu widzenia innych podmiotów np. wspomianej Szkocji.

Podsumowanie

Sytuacja obecna jest na tyle poważna, co delikatna, gdyż balansujemy pomiędzy demokracją i poczuciem tożsamości, a zachowaniem ładu, integralności państwowej. W przypadku Katalonii szczególnie ważna wydaje się solidarność, która w inny sposób rozumiana jest przez Hiszpanów i Katalończyków. Demokracja będąca podstawową wartością państw unijnych przechodzi test, do którego nie ma klucza z prawidłowymi odpowiedziami. Gdzie powinna stać granica pomiędzy prawem do samostanowienia a ochroną integralności państwa (czy taka granica w ogóle powinna istnieć...?) Wreszcie wracamy do pytania, jaka większość ma prawo do decydowania o losie całej zbiorowości. Czy ta większość, która w niekonstytucyjnym referendum poparła utworzenie niepodległego państwa jest wystarczająca w obliczu jedynie 47,7%¹⁹⁵ (jest to najwyższy wynik poparcia dla niepodległości w badaniach opinii publicznej od 2014 roku), które popiera ten proces obecnie? Czy może większość, jaką stanowi naród hiszpański będący przeciwko wyjściu Katalończyków powinien decydować o ich losie?

Również Unia Europejska stoi w obliczu nietatwego zadania, gdyż pomimo wciąż trwającego kryzysu migracyjnego, kryzysu solidarności między państwami unijnymi, musi udzielić ważnych odpowiedzi na pytania w kwestii obywatelstwa europejskiego

¹⁹⁴ A. Lopez Tena, Former Catalan MP: It's time to see if Scotland and Catalonia have the stubborn willpower to follow the UK, Business insider UK, 31.06.2016, artykuł dostępny online: <http://uk.businessinsider.com/scotland-and-catalonia-could-follow-the-uk-2016-7>, data dostępu: 2016.08.30.

¹⁹⁵ 47.7% of Catalans would vote for independence, highest figure since 2014, Catalan News Agency, 22.06.2016, artykuł dostępny online: <http://www.catalannewsagency.com/politics/item/47-7-of-catalans-would-vote-for-independence-highest-figure-since-2014>, data dostępu: 2016.08.30.

Katalończyków (?). Podjęte decyzje nieść będą skutki, których nie możemy do końca przewidzieć, ale na pewno zaważą one na przyszłości integracji europejskiej.

Respect for national identity and territorial integrity – separatist demands in EU in an example of Catalonia

One of the increasingly significant problems in nowadays are the independent movements. The best known are examples of Scotland and Catalonia. While the first one seemed to be solved by the referendum in which Scots decided to don't leave United Kingdom (we don't know yet how it will change after Brexit), in Catalonia the bottom-up phenomenon had its success during the referendum in 2014. However this success was based only on the percentage of the votes for independency, not on the frequency. The recent parliamentary elections in 2015 showed less strong support for independency but allowed new catalan government to take official and political steps in their way to create an independent state. The aim of this article is to investigate the main reasons of the Catalans' actions towards independency, their recent steps and possible consequences for Spain and as well for Catalonia. Part of the article is also devoted to the role of the European Union in the Catalan question as Spain is the member state.

Bibliografia

- "Arguments for and against Catalonia independence", Debating Europe, artykuł dostępny online: <http://www.debatingeurope.eu/focus/independence-catalonia/#.V8QnpjWLQ1I>, dostęp dnia: 29.08.2016.
- Betancor F., *Catalonia and Spain: End Game Scenarios*, artykuł dostępny na stronie: <http://www.vilaweb.cat/analisi/4186564/catalonia-and-spain-end-game-scenarios.html>, dostęp: 2016.08.30
- Börzel T.A., *States and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge 2002,
- C's foresees a bad result for pro-independence parties in 2017, Catalan, News Agency, artykuł dostępny online: <http://www.catalannewsagency.com/politics/item/c-s-foresee-a-bad-result-for-pro-independence-parties-in-2017>, data dostępu: 2016.08.30
- Catalonia Votes*, dane dostępne na stronie: <http://www.cataloniavotes.eu/> dostęp: 2016.08.30
- Catalonia: from 2012 to 2016, DPI Briefing Note, Democratic Progress Institute, June 2016, artykuł dostępny online: <http://www.democraticprogress.org/wp-content/uploads/2016/06/DPI-Briefing-Note-Catalonia-2012-2016.pdf>, data dostępu: 2016.08.30.
- García Campos M. J., *Ranking del déficit fiscal en España por comunidad y habitante*, artykuł dostępny na stronie:

- <http://www.lavanguardia.com/vangdata/20150722/54434059371/ranking-deficit-fiscal-espana.html>, dostęp: 2016.08.30
- Greer S. L., *Nationalism and Self-Government The Politics of Autonomy in Scotland and Catalonia*, State University of New York, 2007
- Jabłoński A.W., *Nacjonalizm: Sprzymierzeniec czy wróg demokracji*, [w:] *Studia nad współczesnymi systemami politycznymi. Podmioty procesy demokratyczne*, red. nauk. Jerzy Juchnowski, Robert Wiszniowski, tom I, Toruń, 2014
- Jędrzejak M., *Secesja Katalonii nie opłaca się nikomu*, artykuł dostępny na stronie: <http://www.forbes.pl/secesja-katalonii-nie-oplaca-sie-nikomu,artykuly,199403,1,1.html#>, dostęp: 2016.08.30
- Kaniewska M., *Niech żyje Barca, niech żyje Katalonia!*, artykuł dostępny na stronie: <http://www.psz.pl/127-unia-europejska/monika-kaniewska-niech-zyje-barca-niech-zyje-katalonia>, dostęp: 2016.08.30
- Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978r.
- Lopez Tena A., Former Catalan MP: It's time to see if Scotland and Catalonia have the stubborn willpower to follow the UK, *Business insider UK*, 31.06.2016, artykuł dostępny online: <http://uk.businessinsider.com/scotland-and-catalonia-could-follow-the-uk-2016-7>, data dostępu: 2016.08.30.
- MacInnes J., *Castells' Catalan routes: nationalism and the sociology of identity*, *The British Journal of Sociology* 2006, Volume 57, Issue 4.
- ONZ przeciwko dążeniom niepodległościowym Katalonii, dostępne na stronie: <http://wolnemedi.net/polityka/onz-przeciw-dazeniom-niepodleglosciowym-katalonii/>, dostęp: 2016.08.30
- Pro-independence associations to demonstrate in 5 different locations on Catalonia's National Day, *Catalan News Agency*, 26.06.2016, artykuł dostępny online: <http://www.catalannewsagency.com/politics/item/pro-independence-associations-to-demonstrate-in-5-different-locations-on-catalonia-s-national-day>, data dostępu: 2016.08.30
- Raül Romeva takes office as the new Minister of Foreign Affairs, Institutional Relations and Transparency, *Generalitat de Catalunya*, artykuł dostępny online: http://www.catalangovernment.eu/pres_gov/AppJava/government/news/290172/raul-romeva-takes-office-minister-foreign-affairs-institutional-relations-transparency.html, data dostępu: 2016.08.30.
- Separatist movement in Catalonia steps up battle with Madrid, *the guardian*, artykuł dostępny online: <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/27/catalonia-independence-spain-democratic-mandate>, data dostępu: 2016.08.30.
- Szkocja zostaje w Wielkiej Brytanii, artykuł dostępny na stronie: <http://www.tvn24.pl/raporty/szkocja-zostaje-w-wielkiej-brytanii,885>, dostęp: 2016.08.30

- Większość absolutna zwolenników niepodległej Katalonii, artykuł dostępny na stronie: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/wybory-lokalne-w-katalonii-mieszkancy-zdecyduja-o-przyszlosci-regionu,580686.html>, dostęp: 2016.08.30
- Wiszniowski R., *Emergencja w Hiszpanii*, [w:] *Studia nad współczesnymi systemami politycznymi. Podmioty i procesy demokratyczne*, red. nauk. Jerzy Juchnowski, Robert Wiszniowski, tom I, Toruń, 2014
- Żmigrodzki M., Żmigrodzki R., *Rząd w Hiszpanii*, [w:] *Studia nad współczesnymi systemami politycznymi. Instytucje i mechanizmy rywalizacji politycznej*, red. nauk R. Alberski, W. Jednaka, Dariusz Szkrzypiński, tom II, Toruń, 2014
- Prawie półtora miliona Katalończyków w "historycznym marszu" na rzecz niepodległości, wPolityce.pl, 11.09.2015, artykuł dostępny online: <http://wpolityce.pl/swiat/265088-prawie-poltora-miliona-katalonczykow-w-historycznym-marszu-na-rzecz-niepodleglosci-zobacz-zdjecia>, data dostępu: 2016.08.30.
- 47.7% of Catalans would vote for independence, highest figure since 2014, Catalan News Agency, 22.06.2016, artykuł dostępny online: <http://www.catalannewsagency.com/politics/item/47-7-of-catalans-would-vote-for-independence-highest-figure-since-2014>, data dostępu: 2016.08.30.

Rola eurosceptycznego Kongresu Nowej Prawicy w Parlamencie Europejskim

Celem artykułu jest analiza roli partii twardego eurosceptycyzmu jaką jest Kongres Nowej Prawicy w Parlamencie Europejskim. Autorka chciała zbadać wpływ tej partii na proces podejmowania decyzji na podstawie zaangażowania w pracę Parlamentu Europejskiego od czasu wyborów w 2014 roku. Pod analizę poddane zostały następujące aktywności euro deputowanych: wystąpienia parlamentarne, sprawozdania, opinie, oświadczenia, projekty rezolucji, pytania parlamentarne. Wyniki zostały porównane z typologią stworzoną przez Nathalie Brack, która wyróżniła trybuna, nieobecnego i pragmatyka.

Wstęp

Wybory do Parlamentu Europejskiego, które miały miejsce w 2014 roku, zostały uznane za sukces eurosceptyków. Wyrażał się on jednak nie w liczbach mandatów w Parlamencie Europejskim, a w poparciu wyborczym, jakie partie uzyskały w niektórych państwach członkowskich. W wielu krajach partie eurosceptyczne stały się ważnymi siłami politycznymi np. Front Narodowy (Front National) we Francji zebrał 25% głosów, w Wielkiej Brytanii Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (UK Independence Party) uzyskała 26,77% głosów, Duńska Partia Ludowa (Dansk Folkeparti) 26,60%, Szwedzcy Demokraci (Sverigedemokraterna) 9,67% głosów, w Grecji Złoty Świt (Χρυσή Αυγή) poparło 9,39% wyborców, a Kongres Nowej Prawicy – 7,15% głosujących Polaków¹⁹⁶. Po wyborach dużo mówiło się o zmianie, jaka czeka Parlament Europejski, o sile eurosceptyków i ich wpływie na przyszłość integracji europejskiej. Termin „eurosceptycyzm” na tyle mocno został już rozpowszechniony, że dla przeciętnego Europejczyka wydaje się być zrozumiały, co nie oznacza, że klasyfikacja naukowa tego zjawiska jest równie prosta. Problem pojawia się, gdy zapytamy kto tym eurosceptykiem jest: w Polsce jest to tylko Kongres Nowej Prawicy, a może obecnie rządząca partia PiS też? Krzysztof Zuba zaproponował podział na:

- Euroentuzjastów (za integracją)
- Eurorealistów (stosunek ambiwalentny)
- Eurosceptyków (przeciw integracji)¹⁹⁷.

¹⁹⁶ Strona Parlamentu Europejskiego, [data dostępu: 24,04,2016] dostęp online: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/pl/election-results-2014.html>

¹⁹⁷ K. Zuba, Polski eurosceptycyzm i eurorealizm, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2006, s. 55

Zgodnie z nim umiejscowienie PiS w mojej ocenie również jest problematyczne ze względu na obecnie dość systematyczną krytykę działań UE. Innym popularnym rozróżnieniem eurosceptyków jest podział na „miękki” i „twardy” eurosceptycyzm, gdzie A. Łada uznaje, że Kongres Nowej Prawicy wpisuje się w „twardą odmianę”, a PiS w „miękką”¹⁹⁸. Celem tego artykułu jest ukazanie roli eurosceptyków w Parlamencie Europejskim na przykładzie Kongresu Nowej Prawicy jako partii tzw. „twardego eurosceptycyzmu”.

Pojęcie „eurosceptycyzmu”

Jak zostało wyżej wspomniane termin „eurosceptycyzm” nastrocza badaczom trudności teoretycznych. Przywołany „miękki” eurosceptycyzm rozumiany jest jako kontestowanie niektórych procesów, jakie zachodzą w strukturach unijnych. Nie ma w jego przypadku zdecydowanego i systematycznego sprzeciwu przeciwko istnieniu UE, co ma miejsce przy „twardym” eurosceptycyzmie. Podział ten stworzony przez Paula Taggarta i Aleksa Szczerbiaka wydaje się być logiczny, jednak oparty został na uznaniowych kryteriach, co przy dość dużej dynamice zmian doprowadzało do uznawania partii zasadniczo proeuropejskich za eurosceptyczne¹⁹⁹. Po pierwszych próbach stworzenia typologii eurosceptycyzmu pojawiały się kolejne. Dla większej precyzji badacze Kopecky i Mudde wyodrębnili dwie zmienne: stosunek do idei integracji europejskiej oraz jej praktykę. Dzięki temu powstały cztery kategorie: euroentuzjaści, eurosceptycy, europragmatycy oraz antyintegracjoniści²⁰⁰. W tym przypadku doszło do uznania partii krytykującej sposób budowania i funkcjonowania UE za pro unijną, gdyż generalnie popiera samą ideę integracji.

Problem z jakim borykają się badacze wynika również z częstego braku stabilności stosunku partii politycznych do integracji europejskiej. Partie nie rzadko dostosowują swoją opinię na tematy europejskie do aktualnego nastawienia wyborców i sytuacji na arenie politycznej. Według badań Anny Pacześniak, treść programów wyborczych nie zależy tylko od stanowiska ideologiczno-światopoglądowego partii²⁰¹. To samo tyczy się wystąpień publicznych polityków. Partie od początku oparte na aprobacie lub krytyce Unii Europejskiej jak np. Liga Polskich Rodzin, czy obecnie Kongres Nowej Prawicy są pojedynczymi przykładami na polskiej scenie politycznej, gdzie znajdują się też partie takie jak PSL, PiS, których stosunek jest dość ambiwalentny.

Na potrzeby tego artykułu Kongres Nowej Prawicy został uznany zgodnie z programem wyborczym jako przykład „twardego eurosceptycyzmu”, ze względu na stałe kontestowanie sposobu funkcjonowania Unii Europejskiej.

¹⁹⁸ A. Łada, Znaczenie eurosceptyków w Parlamencie Europejskim nowej kadencji- wnioski z pierwszych miesięcy po wyborach, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014, s. 5.

¹⁹⁹ K. Zuba, Polski euro sceptycyzm w kontekście dylematów teoretycznych i porównawczych, Politeja, nr 33 (2015), s. 159.

²⁰⁰ K. Zuba, op. cit., s. 160.

²⁰¹ A. Pacześniak, Eurosceptycyzm polskich partii politycznych – ile w tym przekonania, a ile pragmatyzmu?, Politeja, nr 33 (2015), s. 197.

Sukces wyborczy

Zgodnie z analizami Szczerbiaka i Taggart'a opublikowanymi w 2001 roku, w Europie Środkowo-Wschodniej występuje stosunkowo wysokie poparcie dla partii tzw. „miękkiego eurosceptycyzmu”, natomiast „twardy eurosceptycyzm” ma odgrywać marginalną rolę, co jest przeciwieństwem sytuacji w krajach Europy Zachodniej, gdzie w niektórych z nich cieszy się on znacznym poparciem²⁰². Potwierdzają to wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego z 2014 roku, gdzie PiS zdobyło 31,78% a Kongres Nowej Prawicy 7,15%²⁰³. Zgodnie z badaniami Zuby, polski eurosceptycyzm odznacza się dużym odsetkiem rolników, wiarą katolicką i tożsamością narodową²⁰⁴. Jednak program Kongresu Nowej Prawicy nie jest ani bezpośrednio skierowany do rolników, tak jak miało to miejsce w przypadku Samoobrony, również eurosceptycznej partii, ani silnie religijny. Ponadto dla ówczesnego lidera Kongresu Nowej Prawicy, odznaczającego się nader stabilnymi poglądami politycznymi, był to pierwszy taki sukces polityczny. Co prawda w programie przygotowanym na potrzeby wyborów w 2011 roku partia ta nie była tak bardzo skupiona na aspekcie unijnym. Jedynym odniesieniem do integracji było nawoływanie do „zakończenia bezmyślnego podporządkowania się brukselskiej biurokracji” oraz do „przywrócenia Unii Europejskiej jej pierwotnego sensu (...)”²⁰⁵. Widać dzięki temu, że mimo że poglądy tej partii nie uległy zmianie, to już druga kampania wyborcza z 2014 roku, która była całkowicie podporządkowana Unii Europejskiej, „skrojona była pod wymiar i oczekiwania wyborców”²⁰⁶. W związku z powyższym widać, że sukces KMP musiał on mieć inne podłoże niż tylko ideologiczne.

Część politologów tłumaczy ten sukces poparciem charakterystycznym dla *second-order elections*²⁰⁷. Wybory do Parlamentu Europejskiego uznawane są za drugorzędne ze względu na niską frekwencję spowodowaną mniejszą polityzacją, która powoduje mniejszą mobilizację wyborców, postrzeganiem wyborów do PE przez pryzmat sytuacji na krajowej arenie politycznej, co skutkuje wyrażeniem niezadowolenia z rządzących i głosowaniem „sercem, a nie głową”²⁰⁸. Wyborcy uznają je za mniej istotne ze względu na brak poczucia realnego wpływu wybieranego organu na życie polityczne²⁰⁹. Potwierdzają to badania przeprowadzone w ramach projektu badawczego „Preferencje polityczne. Postawy –

²⁰² M. Szymański, Analiza zjawiska euro sceptycyzmu we współczesnej Europie (w:) Kryzys Unii czy kryzys w Unii? Kierunki dyskusji nad przyszłością integracji europejskiej. red. Helena Tendera- Właszczuk, Difin, Warszawa 2014, s. 314., na podstawie P. Taggart, A. Szczerbiak, The Party politics of Euroscepticism in EU Member and Candidate State, „SIE Working Paper” 2002, nr 5, s. 16-17.

²⁰³ Strona Parlamentu Europejskiego, op. cit.

²⁰⁴ K. Zuba, Polski eurosceptycyzm i eurorealizm, op. cit. s. 360-361.

²⁰⁵ A. Paczeński, op. cit. s. 195.

²⁰⁶ A. Paczeński, op. cit. s. 196.

²⁰⁷ M. Marmola, Czas na zmiany? Sukces Kongresu Nowej Prawicy w wyborach do Parlamentu Europejskiego 2014 w świetle koncepcji second-order election, Pisma Humanistyczne 12, 243-257, 2014, s. 250.

²⁰⁸ R. Wiszniowski, Europejska przestrzeń polityczna. Zachowania elektoratu w wyborach do Parlamentu Europejskiego, Wrocław 2008, s. 208.

²⁰⁹ S. Hix, M. Marsh, Second-order effects plus pan-European political swings: An analysis of European Parliament elections across time, „Electoral Studies” 2011, vol. 30 (1), s. 5.

Identyfikacje – Zachowania", gdzie ponad 70% badanych uznało wybory do Parlamentu Europejskiego, za wybory czwartej kategorii²¹⁰.

Tabela 3.1. Percepcja istotności wyborów wśród polskiego elektoratu (1 – wybory najistotniejsze, 4 – wybory najmniej istotne).

Ranking istotności wyborów	Wybory prezydenckie	Wybory parlamentarne	Wybory samorządowe	Wybory do Parlamentu Europejskiego
Istotność wyborów: 1	42,8%	36,9%	17,9%	2,5%
Istotność wyborów: 2	28,00%	40,9%	23,00%	8,2%
Istotność wyborów: 3	21,5%	18,4%	40,7%	19,2%
Istotność wyborów: 4	7,7%	3,8%	18,4%	70,1%

Źródło: M. Marmola, na podstawie: W. Wojtasik, Drugorzędność wyborów samorządowych w teorii i badaniach empirycznych, [w:] Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski, red. M. Barański, A. Czyż, S. Kubas, Katowice 2010, s. 261–262.

Wybory w 2014 roku odbywały się w specyficznych uwarunkowaniach europejskich i polskich. Kryzys gospodarczy w Unii Europejskiej, a także konflikt na Ukrainie²¹¹ również miały wpływ na elektorat KNP, który zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez Ipsos składał się w połowie z ludzi mających 18-25 lat, 31,1% z nich było w grupie 26-29 lat²¹². Na Kongres Nowej Prawicy głosowali więc głównie ludzie młodzi, którzy wobec niełatwej sytuacji na arenie polskiej i europejskiej, nie mieli innej alternatywnej partii negującej istnienie Unii Europejskiej. Partia Janusza Korwina- Mikkego wybrała elektorat zwykle uważany za trudny do mobilizacji wyborczej, jednak dzięki dopasowaniu kampanii poprzez ostre kontestowanie zasad funkcjonowania UE, kontrowersyjne wypowiedzi i dużą aktywność internetową zapewniła sobie 4 mandaty w Parlamencie Europejskim. Z perspektywy roku 2016 można stwierdzić, że był to pojedynczy sukces, gdyż partia ta, jak również nowe ugrupowanie lidera KORWIN, nie powtórzyły go w wyborach parlamentarnych w 2015 roku.

²¹⁰ Badania zrealizowano w okresie listopad–grudzień 2009 roku na ogólnokrajowej reprezentatywnej próbie dorosłych Polaków, dobranej w sposób kwotowo-warstwowy (N=1086). M. Marmola op. cit. s. 245, na podstawie: W. Wojtasik, Drugorzędność wyborów samorządowych w teorii i badaniach empirycznych, [w:] Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski, red. M. Barański, A. Czyż, S. Kubas, Katowice 2010, s. 261–262.

²¹¹ D. Szczepański, EUROPEAN PARLIAMENT ELECTIONS IN POLAND IN 2014, „Political Preferences”, No. 9/2014, s. 101.

²¹² Badania Ipsos- sondaż wykonany dla TVP i TVN. Wyniki opublikowane na stronie Janusza Korwina- Mikke, [data dostępu: 24.04.2016r.] dostęp: http://korwin-mikke.pl/polska/zobacz/znana_jest_struktura_elektoratu_nowej_prawicy/94861

Rola eurosceptyków w Parlamencie Europejskim

Środowisko eurosceptyczne w Parlamencie Europejskim jest mocno zróżnicowane. Występują partie wspomnianego już „twardego i miękkiego eurosceptycyzmu”. Łączy je krytyka wobec funkcjonowania Unii Europejskiej, ale nie ma między nimi wspólnych postulatów i chęci współpracy, które mogłaby również przynieść im straty wizerunkowe na arenach narodowych. Powoduje to duże problemy już na poziomie tworzenia frakcji. W 2014 roku widać było silną rywalizację między Francuskim Frontem Narodowym oraz Partią Niepodległości Zjednoczonego Królestwa. Grupa Europy Wolności i Demokracji, zdominowana przez Brytyjczyków, w 2014 roku na moment przestała istnieć z powodu odejścia jednego z członków. Strata ta oznaczała stratę minimalnej liczby. Powrót do gry zapewniło przejście pośta Jarosława Iwaszkiewicza, który uzyskał mandat z ramienia Kongresu Nowej Prawicy. Natomiast, część eurosceptyków skupiona wokół Frontu Narodowego dopiero w czerwcu 2015 spełniła wymogi pozwalające na utworzenie Europy Narodów i Wolności. Największe trudności sprawiło tej grupie zebranie posłów z przynajmniej siedmiu państw członkowskich.

Statystycznie mała liczba „twardych eurosceptyków” skupionych w dwóch wyżej wymienionych grupach i wśród niezrzeszonych, którzy nie potrafią zbudować wspólnej strategii powoduje, że nie mogą oni zdobyć większości, ani stać się blokującą mniejszością. Co więcej, nawet wewnątrz grup, eurodeputowani głosują niespójnie np. EFDD nad rezolucją Parlamentu Europejskiego wobec uznania państwa Palestyny, gdzie 20 było lojalnych a 24 się wyłamało (4 nieobecnych)²¹³ lub nad rezolucją w sprawie kary śmierci, gdzie 17 posłów było lojalnych, a 22 nie (5 nieobecnych)²¹⁴. Podziały wśród eurosceptyków potwierdza również fragmentacja, jaka ma miejsce wśród polskich „twardych” przeciwników integracji: europoseł Mariusz Marusik i Stanisław Żółtek należą do Grupy Narodów i Wolności, Robert Iwaszkiewicz, który razem z Januszem Korwin- Mikke wyszedł z partii Kongresu Nowej Prawicy tworząc ugrupowanie KORWiN, jest w Grupie Europy Wolności i Demokracji Bezpośredniej, a wspomniany Korwin- Mikke jest eurodeputowanym niezrzeszonym. Brak jest również porozumienia pomiędzy „twardymi” i „miękkimi” partiami eurosceptycznymi. Te drugie dużo częściej głosują tak jak „wielka koalicja” pod przywództwem Europejskiej Partii Ludowej²¹⁵. Nasuwa się więc pytania o role, jakie sprawują eurosceptycy w Parlamencie Europejskim. Nathalie Brack skonstruowała typologie ról politycznych deputowanych o eurosceptycznym nastawieniu wyróżniając: trybuna, nieobecnego i pragmatyka²¹⁶. Według niej trybun zabiera bardzo często głos, aby rozpowszechnić informację o porażkach i negatywnych skutkach integracji, głosuje z zasady przeciwko wszystkiemu, skupia się na dostarczaniu informacji swoim wyborcom, nie sprawuje

²¹³ Dane dostępne na stronie: <http://www.votewatch.eu/en/term8-recognition-of-palestine-statehood-joint-motion-for-resolution-vote-resolution.html###vote-tabs-list-3> [dostęp: 03.06.2016]

²¹⁴ Dane dostępne na stronie: <http://www.votewatch.eu/en/term8-the-death-penalty-joint-motion-for-resolution-vote-resolution.html###vote-tabs-list-3>, [dostęp: 03.06.2016]

²¹⁵ A. Łada, op. cit., s.13.

²¹⁶ N. Brack, Eurosceptycy w Parlamencie Europejskim, Wrocławskie Studia Polityczne 13/2012, s. 48-53.

żadnych funkcji w PE. Jego przykładem jest Nigel Farage, który, co prawda został szefem Grupy Europa Wolności i Demokracji Bezpośredniej, jednak miało to na celu uzyskanie większej ilości czasu na wypowiedzi podczas sesji. Nieobecny charakteryzuje się brakiem jakiegokolwiek zaangażowania w działania Parlamentu, ponieważ nie chce wspierać instytucji, której jest przeciwny. Bierze udział w sesjach plenarnych, tylko ze względu na kary finansowe, jest dużo aktywniejszy na arenie narodowej. Natomiast pragmatyk wypełnia obowiązki poselskie, aby zwiększyć skuteczność swoich działań. Uważa, że jego rolą jest kontrola i monitorowanie prac Parlamentu, dlatego też składa wiele poprawek i pytań parlamentarnych. Tak jak pozostali, jest aktywny na arenie narodowej.

W przypadku porównania tych ról z polskimi deputowanymi z Kongresu Nowej Prawicy stajemy wobec trudności z ich klasyfikacją z powodu ich bardzo niskiej aktywności.

Porównując aktywności Janusza Korwina- Mikke²¹⁷, Michała Marusika²¹⁸, Stanisława Żółtka²¹⁹ i Roberta Iwaszkiewicza²²⁰ przedstawione w tabeli nr.2, można uznać pierwszego z nich na „trybuna” ze względu na liczne wystąpienia, Michała Marusika i Roberta Iwaszkiewicza za „pragmatyków” ze względu na pytania parlamentarne i projekty rezolucji, a Stanisława Żółtka za „nieobecnego”.

Tabela 3.2. Aktywności parlamentarne euro deputowanych z Kongresu Nowej Prawicy.

Aktywność parlamentarna	Janusz Korwin-Mikke	Michał Marusik	Stanisław Żółtek	Robert Iwaszkiewicz
Wystąpienia na posiedzeniach parlamentarnych	82	18	2	28
Sprawozdania	0	0	4	0
Opinie	0	0	0	1
Oświadczenia pisemne	0	0	0	0
Projekty rezolucji	0	1	2	5
Pytania parlamentarne	3	4	0	10

Źródło: opracowanie własne. Dane dostępne na stronie: <http://www.europarl.europa.eu/>. Stan na dzień 23.04.2016r.

²¹⁷ Janusz Korwin-Mikke - w wyborach do Parlamentu Europejskiego startował z ramienia Kongresu Nowej Prawicy, obecnie jest przewodniczącym partii KORWiN, w PE jest członkiem niezrzeszonym.

²¹⁸ Michał Marusik - w wyborach do Parlamentu Europejskiego startował z ramienia Kongresu Nowej Prawicy, w PE jest członkiem Grupy Europy Narodów i Wolności.

²¹⁹ Stanisław Żółtek - w wyborach do Parlamentu Europejskiego startował z ramienia Kongresu Nowej Prawicy, w PE jest członkiem Grupy Europy Narodów i Wolności.

²²⁰ Robert Iwaszkiewicz- w wyborach do Parlamentu Europejskiego startował z ramienia Kongresu Nowej Prawicy, obecnie jest wiceprezesem partii KORWiN, w PE jest członkiem Grupy Europy Wolności i Demokracji Bezpośredniej.

Jednak kiedy przeanalizujemy aktywność wymienionych wyżej polityków na tle innych polskich eurodeputowanych oraz ich kolegów i koleżanek z frakcji parlamentarnych, można się zastanawiać, czy wszystkich ich nie uznać raczej za „nieobecnych”. Tabela nr 3. przedstawia aktywność Janusza Korwina-Mikkego.

Tabela 3.3. Aktywność parlamentarna Janusza Korwina- Mikke polskich eurodeputowanych i niezrzeszonych.

Aktywność parlamentarna	Janusz Korwin-Mikke	Średnia wśród polskich eurodeputowanych	Średnia wśród niezrzeszonych
Wystąpienia na sesjach plenarnych	82	54,01	219,62
Sprawozdania	0	3,82	0,13
Opinie	0	1,98	0,56
Oświadczenia	0	0,86	0,63
Projekty rezolucji	0	28,57	2,3
Pytania parlamentarne	3	16,61	38

Źródło: opracowanie własne. Dane dostępne na stronie: <http://www.europarl.europa.eu/>. Stan na 23.04.2016r.

Widoczne jest zróżnicowanie w preferencjach podejmowanych aktywności między polskimi eurodeputowanymi oraz niezrzeszonymi- pierwsi składają więcej projektów rezolucji (28,57) i sprawozdań (3,82), a niezrzeszeni oznaczają się wielością wystąpień na sesjach plenarnych (219,62), jednakże na tle obydwóch grup aktywność europośta Janusza Korwin-Mikke jest dość ograniczona. Może się on pochwalić jedynie większą częstotliwością wystąpień na sesjach (82) niż statystyczny polski deputowany (54,01). Wielość wystąpień publicznych jest cechą charakterystyczną większości eurosceptyków, gdyż jest to najprostszy sposób na kontestowanie sposobu działania Unii Europejskiej, które w przypadku efektywnego przemówienia, zostanie również przekazane wyborcom w kraju, czyli pozwoli to na osiągnięcie najważniejszych celów przeciwników integracji.

Aktywność kolejnego europośta, Mariusza Marusika została przedstawiona w tabeli nr 4. Choć w przeciwieństwie do Janusza Korwin - Mikke, przygotował on jeden projekt rezolucji, to przy ponad 28 projektach średnio składanych przez polskiego eurodeputowanego i ponad 48 przez członka ENL jest to mały dorobek.

Tabela 3.4. Aktywność parlamentarna Mariusza Marusika.

Aktywność parlamentarna	Mariusz Marusik	Średnia wśród polskich eurodeputowanych	Średnia w Grupie Europy Narodów i Wolności
Wystąpienia na sesjach plenarnych	18	54,01	328,89
Sprawozdania	0	3,82	2,68
Opinie	0	1,98	1,24
Oświadczenia	0	0,86	2,26
Projekty rezolucji	1	28,57	48,61
Pytania parlamentarne	4	16,61	77,29

Źródło: opracowanie własne. Dane dostępne na stronie: <http://www.europarl.europa.eu/>. Stan na 23.04.2016r.

O jeden więcej projekt złożył Stanisław Żółtek, również zasiadający w Grupie Europy Narodów i Wolności. Przygotował też sprawozdania (4), czego wyżej wymienieni politycy nie robili. Również inni członkowie jego grupy nie skupiali na tym uwagi, gdyż średnio składali 2,68 sprawozdań. Jednakże w tym przypadku, jak pokazuje tabela nr 5., aktywność liczona przez wystąpienia na sesjach obniżona została do dwóch, przy średniej 328,89 w tej frakcji.

Tabela 3.5. Aktywność Stanisława Żółtka

Aktywność parlamentarna	Stanisław Żółtek	Średnia wśród polskich eurodeputowanych	Średnia w Grupie Europy Narodów i Wolności
Wystąpienia na sesjach plenarnych	2	54,01	328,89
Sprawozdania	4	3,82	2,68
Opinie	0	1,98	1,24
Oświadczenia	0	0,86	2,26
Projekty rezolucji	2	28,57	48,61
Pytania parlamentarne	0	16,61	77,29

Źródło: opracowanie własne. Dane dostępne na stronie: <http://www.europarl.europa.eu/>. Stan na 23.04.2016r.

Ostatnim deputowanym, który z ramienia Kongresu Nowej Prawicy wszedł do Parlamentu Europejskiego, jest europoseł Robert Iwaszkiewicz, zasiadający w Grupie Europy Wolności i Demokracji Bezpośredniej. Jego praca została przedstawiona w tabeli nr 6. Nie wyróżnia się on częstotliwością wystąpień parlamentarnych (28 przy średniej 54,01 wśród

polskich eurodeputowanych i 162,96 w Grupie Europy Wolności i Demokracji Bezpośredniej), przedstawił więcej projektów rezolucji (5) i pytań parlamentarnych (10), a także opinii (1) niż wcześniej wymienieni politycy, jednak wciąż wynik ten jest niski w porównaniu do średnich w dwóch analizowanych grupach.

Tabela 3.6. Aktywność parlamentarna Roberta Iwaszkiewicza.

Aktywność parlamentarna	Robert Iwaszkiewicz	Średnia wśród polskich eurodeputowanych	Średnia w Grupie Europy Wolności i Demokracji Bezpośredniej
Wystąpienia na sesjach plenarnych	28	54,01	162,96
Sprawozdania	0	3,82	4,70
Opinie	1	1,98	5,26
Oświadczenia	0	0,86	1,87
Projekty rezolucji	5	28,57	19,04
Pytania parlamentarne	10	16,61	68,07

Źródło: opracowanie własne. Dane dostępne na stronie: <http://www.europarl.europa.eu/>. Stan na 23.04.2016r.

Podsumowanie

Eurosceptycy w Parlamencie Europejskim są bardzo niejednorodną grupą, która jest dość mocno podzielona. Sukces, jaki odnieśli w wyborach do Parlamentu Europejskiego, jest sukcesem ich partii na arenie narodowej, gdyż w Brukseli stanowią mniejszość, która nie ma wpływu na podejmowane decyzje. Eurosceptycy przyjmują różne strategie pełnienia mandatu w instytucji, której istnienie na co dzień kontestują: są mniej lub bardziej aktywni, skupieni głównie na arenach narodowych, nie zawsze uważnie śledząc pracę Parlamentu Europejskiego. Polsce „twardzi eurosceptycy”, którzy uzyskali poparcie Polaków w 2014 roku, również podzielili się pracując w różnych frakcjach. Ich sukces uważany jest za wynik głosowania właściwego dla *second-order elections*, luki na arenie politycznej, sytuacji na arenie europejskiej. Niezadowolenie z działań ówczesnie rządzącej partii, duża mobilizacja młodego elektoratu i niska frekwencja wyborcza pozwoliła na zdobycie czterech mandatów w Parlamencie Europejskim, z których europosłowie korzystają w bardzo ograniczony sposób. Jedynie Janusz Korwin-Mikke nieco częściej występuje podczas posiedzeń parlamentarnych, co jest cechą charakterystyczną eurosceptyków, których głównym celem jest negocjowanie sposobu funkcjonowania Unii Europejskiej i przekazywanie tych informacji wyborcom w kraju pochodzenia. Z drugiej strategii wykorzystywanej przez eurosceptyków, a określonej przez Nathalie Brack jako działania „pragmatyka”, który kontroluje pracę Parlamentu Europejskiego

poprzez liczne pytania parlamentarne i projekty rezolucji, analizowani deputowani nie wybrali. Z powyższych rozważań wysnuć można wniosek, że polscy „twardzi eurosceptycy” nie mają wpływu na pracę Parlamentu Europejskiego, a ich sukces był spowodowany splotem czynników, które nie miały już miejsca przy polskich wyborach parlamentarnych w 2015 roku.

The role of the eurosceptic Congress of the New Right in the European Parliament

The aim of the article is to analyse the role of party-based Hard Euroscepticism such is Congress of the New Right in the European Parliament. The author wanted to check an impact on the decision making process of this party considering their involvement in the European Parliament's work since the elections in 2014. The activities of members that have been analysed are as follow: speeches in plenary, reports, opinions, written declarations, motions for resolutions, parliamentary questions. They resulted were compared with the typology created by Nathalie Brack who distinguished the absentee, the pragmatist and the public orator.

Bibliografia

- Brack N., Eurosceptycy w Parlamencie Europejskim, Wrocławskie Studia Polityczne 13/2012.
- Hix S., Marsh M., Second-order effects plus pan-European political swings: An analysis of European Parliament elections across time, „Electoral Studies” 2011, vol. 30 (1).
- Łada A., Znaczenie eurosceptyków w Parlamencie Europejskim nowej kadencji- wnioski z pierwszych miesięcy po wyborach, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014.
- Marmola M., Czas na zmiany? Sukces Kongresu Nowej Prawicy w wyborach do Parlamentu Europejskiego 2014 w świetle koncepcji second-order election, Pisma Humanistyczne 12, 243-257, 2014.
- Pacześniak A. , Eurosceptycyzm polskich partii politycznych – ile w tym przekonania, a ile pragmatyzmu?, Politeja, nr 33 (2015).
- Szczepański D., EUROPEAN PARLIAMENT ELECTIONS IN POLAND IN 2014, „Political Preferences”, No. 9/2014.
- Szymański M., Analiza zjawiska euro sceptycyzmu we współczesnej Europie, (w:) Kryzys Unii czy kryzys w Unii? Kierunki dyskusji nad przyszłością integracji europejskiej. red. Helena Tendera- Właszczuk, Difin, Warszawa 2014
- Wiszniewski R., Europejska przestrzeń polityczna. Zachowania elektoratu w wyborach do Parlamentu Europejskiego, Wrocław 2008.
- Zuba K., Polski euro sceptycyzm w kontekście dylematów teoretycznych i porównawczych, Politeja, nr 33 (2015).
- Zuba K., Polski europosceptycyzm i euro realizm, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2006.

Strony internetowe:

Strona internetowa Janusza Korwina- Mikke: http://korwin-mikke.pl/polska/zobacz/znana_jest_struktura_elektoratu_nowej_prawicy/94861 [data dostępu: 24.04.2016r.]

Strona internetowa Parlamentu Europejskiego: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/pl/election-results-2014.html> [data dostępu: 24.04.2016]

Strona internetowa VoteWatch: <http://www.votewatch.eu/en/term8-recognition-of-palestine-statehood-joint-motion-for-resolution-vote-resolution.html###vote-tabs-list-3> [data dostępu: 03.06.2016]

W kierunku jednolitego obszaru kolejowego – zarys polityki i prawa Unii Europejskiej w sektorze transportu kolejowego

Toward a single railway area – the policy and the law of European Union in the railway transport sector

Wstęp

Przedmiotem artykułu są polityka i prawo Unii Europejskiej (dalej: „UE”) w sektorze transportu kolejowego. Przedstawione zostaną podstawowe cele polityki unijnej i wybrane dokumenty UE w omawianej dziedzinie oraz stan ich wdrażania. Celem badań jest weryfikacja następującej tezy: polityka i prawo unijne dotyczące transportu kolejowego mają na celu utworzenie jednolitego obszaru kolejowego, zapewniającego sprawiedliwe warunki konkurencji i swobodę świadczenia usług. Zasadnicza część artykułu poświęcona jest dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego²²¹ (dalej: „dyrektywa 2012/34/UE”, „dyrektywa w sprawie europejskiego obszaru kolejowego”) oraz komunikatowi Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie „Czwartego Pakietu Kolejowego – zakończenie budowy Jednolitego Europejskiego Obszaru Kolejowego w celu wspierania konkurencyjności i wzrostu gospodarczego w Europie”²²² (dalej: „czwarty pakiet kolejowy”), jako regulacjom prawnym kluczowym z punktu widzenia dążenia do utworzenia europejskiego obszaru kolejowego.

Niewątpliwie istotnym instrumentem europejskiej polityki transportowej jest liberalizacja dostępu do rynku przewozów kolejowych²²³, zwłaszcza w odniesieniu do przewozów pasażerskich²²⁴. W przyjętej w 1992 r. Białej Księdze w sprawie polityki transportowej²²⁵ Komisja Europejska (dalej: „KE”, „Komisja”) założyła wprowadzenie zintegrowanego podejścia

²²¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. Urz. UE L 343/32 z 14.12.2012).

²²² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie „Czwartego Pakietu Kolejowego – zakończenie budowy Jednolitego Europejskiego Obszaru Kolejowego w celu wspierania konkurencyjności i wzrostu gospodarczego w Europie”, COM(2013) 25 final.

²²³ Na temat liberalizacji systemu kolei, w tym barier, na które napotyka ten proces, zob.: B. Ostapowicz, *Liberalizacja polityki transportowej Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2012, nr 27 oraz A. Mężyk, *Bariera liberalizacji europejskiego rynku kolejowego i perspektywy zmian*, „Technika Transportu Szynowego” 2012, nr 11-12.

²²⁴ Na temat głównych założeń polityki transportowej UE oraz jej celów w odniesieniu do transport pasażerskiego zob.: J. Górny, *Kolejowe regionalne przewozy pasażerskie w Polsce w świetle polityki transportowej Unii Europejskiej*, Poznań 2013, s. 90-95.

²²⁵ Communication from the Commission: The Future Development of the Common Transport Policy, COM(92) 494 final, http://aei.pitt.edu/1116/1/future_transport_policy_wp_COM_92_494.pdf, (dostęp 06.03.2016).

do rynków transportowych, zwracając uwagę na konieczność stosowania reguł rynku otwartego, niedyskryminacyjnego i konkurencyjnego. Takie podejście KE zostało potwierdzone w kolejnych dokumentach, w których podkreślano konieczność wdrożenia w sektorze transportu unijnych zasad konkurencji, a przede wszystkim rzeczywiste otwarcie rynku przewozów kolejowych, co miało przyczynić się do poprawy jakości usług oraz zwiększenia udziału w rynku transportowym gałęzi przyjaznych środowisku²²⁶. W ogłoszonym 26 listopada 2014 r. Komunikacie Komisji pt. „Plan inwestycyjny dla Europy”²²⁷ (potocznie zwanym „planem Junckera”) jako jedno z działań krótkoterminowych w obszarze jednolitego rynku europejskiego zapowiedziano szybkie przyjęcie, a następnie wdrożenie czwartego pakietu kolejowego.

Ogólne ramy prawne i wytyczne polityki UE

Wspólna polityka transportowa jest jedną z najstarszych i najważniejszych – przede wszystkim z punktu widzenia rynku wewnętrznego – polityk unijnych. Została ustanowiona w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą²²⁸, a na przestrzeni kilkudziesięciu lat podlegała istotnym zmianom zarówno w kwestii celów, zasad i zadań, jak również zakresu i tempa rozwoju. Pomimo starań KE, do drugiej połowy lat 80. XX w. postępy w dziedzinie wspólnej polityki transportowej dokonywały się bardzo powoli, a drogę w kierunku jednolitego prawodawstwa w tym obszarze ułtorowało postępowanie o zaniechanie działania wszczęte przeciwko Radzie przez Parlament Europejski²²⁹. W orzeczeniu z 22 maja 1985 r. w sprawie 13/83 Parlament przeciwko Radzie²³⁰ Trybunał Sprawiedliwości UE wezwał Radę do podjęcia działań w dziedzinie polityki transportowej.

Obecnie traktatową podstawę prawną dla wspólnej polityki transportowej tworzą art. 4 ust. 2 lit. g oraz tytuł VI TFUE. art. 100 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: „TFUE”)²³¹. Na mocy art. 4 ust. 2 lit. g TFUE, transport jest dziedziną, do której stosuje się zasadę kompetencji dzielonych między UE a państwami członkowskimi. Natomiast zgodnie z art. 100 ust. 1 TFUE, postanowienia tytułu VI „Transport” mają zastosowanie m.in. do transportu kolejowego. Celem jest wspólna polityka transportowa zapewniająca na rynku europejskim sprawiedliwe warunki konkurencji i swobodę świadczenia usług, co wymaga harmonizacji krajowych przepisów technicznych, administracyjnych i w zakresie bezpieczeństwa.

²²⁶ Zob. M. Thomas, *Polityka transportowa: informacje ogólne*, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuid=FTU_5.6.1.html, (dostęp 20.02.2016).

²²⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Plan inwestycyjny dla Europy, COM(2014) 903 final.

²²⁸ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, traktat EWG – tekst pierwotny (przed konsolidacją), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=URISERV:xy0023&from=PL>, (dostęp 12.02.2016).

²²⁹ M. Thomas, op. cit.

²³⁰ Judgment of the Court of 22 May 1985, Case 13/83 European Parliament v. Council of the European Communities, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61983CJ0013>, (dostęp 03.02.2016).

²³¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), (Dz. Urz. UE C 326/47 z 26.10.2012).

W marcu 2011 r. Komisja przyjęła Białą Księgę pt. „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”²³² – strategię konkurencyjnego systemu transportu do 2050 r., który zwiększy mobilność Europejczyków i spowoduje wzrost zatrudnienia. W planie tym wyznaczono m.in. następujące cele: długoterminowy (do 2050 r.) – ukończenie szybkiej europejskiej sieci kolei i średnioterminowy (do 2030 r.) – trzykrotny wzrost istniejących sieci kolei dużych prędkości oraz zachowanie gęstej sieci kolejowej we wszystkich państwach członkowskich²³³. Ponadto w ww. dokumencie przewiduje się uruchomienie multimodalnej „sieci podstawowej” TEN-T w pełni funkcjonalnej w 2030 r. wraz z siecią wysokiej jakości i o dużej przepustowości w 2050 r., także zaleca się, aby do 2050 r. większa część ruchu pasażerskiego na średnich odległościach odbywała się koleją²³⁴. Zgodnie z postanowieniami tego planu, do 2050 r. ma powstać jednolity europejski obszar transportu, w którym panować będzie konkurencja między przewoźnikami i usługodawcami, a poszczególne środki transportu połączone zostaną w funkcjonalną sieć. W tym celu KE przedstawiła 40 konkretnych inicjatyw, których implementacja zapewni ma powstanie jednolitego obszaru transportu²³⁵. Do najważniejszych z nich, z punktu widzenia przedmiotowego artykułu, należy zaliczyć: przekształcenie ram prawnych dla sektora kolei, stworzenie transeuropejskiej sieci bazowej, usunięcie tzw. wąskich gardeł komunikacyjnych, przyjęcie strategicznego planu w zakresie technologii transportowych, opracowanie czystych, bezpiecznych i cichych pojazdów oraz ujednoczenie prawodawstwa w obszarze praw pasażerów.

Z wymogami otwarcia krajowej sieci kolejowej na usługodawców „z zewnątrz” związane jest umożliwienie bezproblemowego pod względem technicznym i jednocześnie bezpiecznego przechodzenia z sieci jednego państwa członkowskiego UE do sieci innego państwa. Istotą dyrektywy 2008/57/WE z dnia 17 czerwca 2008 r.²³⁶ jest zasada wzajemnego uznania – jeżeli pojazdy kolejowe zostały dopuszczone do ruchu w jednym państwie członkowskim UE, to inne państwa członkowskie są upoważnione wyłącznie do weryfikacji parametrów określających zgodność techniczną tych pojazdów ze swoją siecią krajową. Czwarty pakiet kolejowy powinien wyeliminować tę zasadę w celu zwiększenia roli Europejskiej Agencji Kolejowej (dalej: „ERA”), o czym w dalszej części artykułu.

Niewątpliwie impulsem dla procesu liberalizacji rynku transportu kolejowego w UE są tzw. pakiety kolejowe – grup wniosków ustawodawczych KE, których celem jest wzrost konkurencyjności kolei i w konsekwencji również zwiększenie udziału transportu kolejowego w rynku przewozowym. W dniu 20 września 2010 r. KE przedstawiła Parlamentowi Europejskiemu

²³² Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu, COM(2011) 144 final.

²³³ Ibidem, s. 10.

²³⁴ Ibidem.

²³⁵ Ibidem, s. 20-34.

²³⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/57/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie (Dz. Urz. UE L 191/1 z 18.7.2008).

i Radzie wniosek dotyczący przyjęcia pierwszego pakietu kolejowego, w celu uproszczenia i usprawnienia otoczenia regulacyjnego w sektorze kolejowym w UE, tj. ułatwienia właściwej transpozycji prawa unijnego w tym obszarze we wszystkich państwach członkowskich²³⁷. Celem kolejnych pakietów była aktualizacja przepisów w zakresie transportu kolejowego poprzez eliminację przestarzałych regulacji i wprowadzenie nowych, które bardziej odpowiadają warunkom funkcjonowania współczesnego rynku kolejowego²³⁸. Obecnie, tj. pod koniec pierwszego kwartału 2016 r., trwają prace nad wdrażaniem czwartego pakietu kolejowego.

Postanowienia dyrektywy w sprawie europejskiego obszaru kolejowego

Dyrektywa 2012/34/UE, zwana również przekształceniem pierwszego pakietu kolejowego, weszła w życie 15 grudnia 2012 r. Zawiera zasady w zakresie rozwoju kolei (m.in. oddzielenie zarządzania infrastrukturą od działalności przewozowej), licencji dla przedsiębiorstw kolejowych i oraz pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury. W stosunku do obowiązujących dotąd przepisów, wprowadziła zmiany w trzech obszarach: pozycja regulatora sektorowego (poprzez jej wzmocnienie), finansowanie rozwoju infrastruktury kolejowej oraz bariery wejścia na rynek przewozów kolejowych (poprzez ich ograniczenie)²³⁹. Jej celem jest większa efektywność sektora transportu kolejowego w UE, w celu zintegrowania go z konkurencyjnym rynkiem i zapewnienia przyszłego rozwoju²⁴⁰. Jednakże, w preambule dyrektywy 2012/34 stwierdza się, że wprowadzenie nowych przepisów „nie powinno być wykorzystywane do otwarcia rynku krajowych przewozów pasażerskich, lecz powinno odnosić się jedynie do tych stacji, które na danej trasie międzynarodowej spełniają funkcję pomocniczą”²⁴¹.

Przepisy dyrektywy w sprawie europejskiego obszaru kolejowego można podzielić na określające:

- zasady zarządzania infrastrukturą oraz dotyczące przewozów kolejowych wykonywanych przez przedsiębiorstwa kolejowe państw członkowskich;

²³⁷ W skład pierwszego pakietu kolejowego weszły: Dyrektywa 96/48/WE z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości; Dyrektywa 2001/16/WE z dnia 19 marca 2001 r. w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych; Dyrektywa 2001/12/WE z dnia 26 lutego 2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych; Dyrektywa 2001/13/WE z dnia 26 lutego 2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym oraz Dyrektywa 2001/14/WE z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa.

²³⁸ Na temat podstawowych założeń pierwszych trzech pakietów kolejowych zob. B.: Ostapowicz, op. cit., s. 85-86 oraz J. Poliński, *Determinanty zrównoważonego rozwoju transportu*, „Problemy Kolejnictwa” 2012, z. 155, s. 126-129.

²³⁹ Ł. Ziarko, *Jednolity europejski obszar kolejowy – tworzenie konkurencyjnej struktury sektora kolejowego w Unii Europejskiej*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 4(2), s. 9.

²⁴⁰ Zob. motywy 2-6 preambuły dyrektywy 2012/34/UE.

²⁴¹ Motyw 18 preambuły dyrektywy 2012/34/UE.

- kryteria wydawania, zmiany lub odmowy wydania licencji przeznaczonych dla istniejących przedsiębiorstw kolejowych lub tych, które zostaną założone w państwach członkowskich UE;
- zasady i procedury w przedmiocie ustalania i pobierania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej i w odniesieniu do alokacji zdolności przepustowej tej infrastruktury.

Termin na pełną transpozycję dyrektywy 2012/34/UE do krajowych porządków prawnych upłynął 16 czerwca 2015 r., a opóźnienie w jej implementacji miało miejsce w wielu państwach członkowskich UE²⁴². Należy jednak mieć na uwadze, że: „organy administracji publicznej zobowiązane są do dokonywania tzw. prounijnej wykładni przepisów prawa krajowego, a więc zobowiązane są interpretować prawo krajowe w najszerszym możliwym zakresie w świetle brzmienia i celu danej dyrektywy, aby tym samym osiągnąć rezultat w niej przewidziany (por. M. Szreniawka, *Komentarz do art. 13 ustawy o transporcie kolejowym*, lex/el)”²⁴³.

Dyrektywa 2012/34/UE wyróżnia trzy grupy przedsiębiorców aktywnych w sektorze transportu kolejowego²⁴⁴: zarządcy infrastruktury, przedsiębiorstwa kolejowe zajmujące się przewozem towarów i pasażerów oraz operatorzy obiektów infrastruktury usługowej, odpowiedzialni za zarządzanie co najmniej jednym obiektem infrastruktury usługowej lub świadczący usługi na rzecz przedsiębiorstw kolejowych²⁴⁵. Celem w zakresie rozwoju systemu kolei w UE jest otwarty dostęp przedsiębiorstw kolejowych do infrastruktury, oparty na zasadzie konkurencji. Za kluczowe narzędzie jego realizacji uznano funkcjonalną, organizacyjną i prawną niezależność zarządców infrastruktury od przedsiębiorstw kolejowych. Doprecyzowane zostały również reguły konkurencji dla przewoźników kolejowych oraz zarządców infrastruktury kolejowej, co ma przyczynić się do rozwoju usług przewozu towarów i osób, a także poprawić ich jakość. Nad zapewnieniem uczciwej konkurencji czuwać mają niezależni regulatorze rynku kolejowego, odpowiedzialni za przestrzeganie i egzekwowanie zasad, o których mowa w dyrektywie 2012/34/UE.

Ponadto, państwa zostały zobowiązane do zawarcia umowy z zarządcą infrastruktury, w której określone zostaną m.in. plany rozwoju sieci oraz źródła ich finansowania, ze wskazaniem struktury, w tym poziomu udziału środków budżetowych²⁴⁶. Umowa taka powinna być zawarta na okres nie krótszy niż pięć lat. Najistotniejszą zmianą w zakresie licencjonowania działalności przedsiębiorstw kolejowych jest likwidacja uprawnień do wydawania licencji jako jednego z podstawowych zadań zarządców infrastruktury. Zgodnie z art. 16 dyrektywy 2012/34/UE, wydawanie licencji ma leżeć w kompetencjach organu

²⁴² W dniu 22 lipca 2015 r. Komisja wystosowała wezwanie do usunięcia uchybienia w postaci braku implementacji dyrektywy 2012/34/UE w stosunku do Bułgarii, Republiki Czeskiej, Niemiec, Grecji, Łotwy, Luksemburga i Rumunii, które nie zgłosiły KE żadnych środków transpozycji tej dyrektywy.

²⁴³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 czerwca 2015 r., sygn. akt II GSK 1128/14, LEX nr 1982553.

²⁴⁴ Zob. art. 3 dyrektywy 2012/34/UE.

²⁴⁵ Na temat każdej z tych grup przedsiębiorców zob.: Ł. Ziarko, op. cit., s. 10-16.

²⁴⁶ Art. 30 ust. 2 dyrektywy 2012/34/UE.

niezależnego od przedsiębiorstw kolejowych, przy czym zadanie to może wykonywać również regulator sektorowy. Warto zauważyć, że ww. przepis wprowadza zmiany na poziomie prawa UE, natomiast poszczególne przepisy krajowe mogły wcześniej przewidywać takie rozwiązanie, w celu ograniczenia potencjalnego konfliktu interesów zarządcy infrastruktury i przedsiębiorcy kolejowego. Przykładowo, zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym²⁴⁷, licencjonowanie transportu kolejowego należy do kompetencji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego jako polskiego organu regulacyjnego.

Zgodnie z art. 55 ust. 2 dyrektywy 2012/34/UE, organ regulacyjny dla sektora kolejowego może łączyć funkcje regulatora dla sektora kolejowego i organu wydającego licencje oraz władzy gwarantującej bezpieczeństwo na kolei, a także być organizacyjnie połączony z krajowym organem ochrony konkurencji²⁴⁸. Warunkiem takiego rozwiązania jest zachowanie jego niezależności organizacyjnej, funkcjonalnej i hierarchicznej oraz pod względem decyzyjnym od jakiegokolwiek innego podmiotu publicznego lub prywatnego²⁴⁹. Z punktu widzenia tworzenia jednolitego obszaru kolejowego istotnym obowiązkiem i jednocześnie prawem regulatorów krajowych jest wymiana informacji i współpraca w zakresie implementacji prawa unijnego oraz nadzoru nad sektorem kolejowym, w tym uzgadnianie zasad i wspólnych praktyk²⁵⁰.

Odnosząc się do jednego z celów przyjęcia dyrektywy 2012/34/UE, tj. swobody świadczenia usług, należy zauważyć, że jako bariera może być postrzegany obowiązek uzyskiwania przez przedsiębiorstwa kolejowe oddzielnych świadectw bezpieczeństwa w każdym państwie członkowskim UE, w którym zamierzają prowadzić działalność. Ta kwestia nie była przedmiotem regulacji dyrektywy w sprawie europejskiego obszaru kolejowego, podobnie jak problem otwarcia krajowych rynków przewozów pasażerskich, który ma zostać rozwiązany po wdrożeniu przepisów tzw. czwartego pakietu kolejowego.

Czwarty pakiet kolejowy – istota i znaczenie dla krajowych rynków kolejowych

W celu ukończenia procesu tworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, zapoczątkowanego przyjęciem dyrektywy 2012/34/UE, a także poprawy interoperacyjności systemu kolei, 30 stycznia 2013 r. KE przedstawiła grupę sześciu wniosków ustawodawczych – tzw. czwarty pakiet kolejowy²⁵¹, który zakłada otwarcie rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz administracyjną i techniczną harmonizację unijnego rynku kolejowego, w tym funkcjonowanie jednego organu zarządzającego sferą transportu kolejowego na obszarze UE i wydającego jednolite homologacje. Przewiduje się, że w latach

²⁴⁷ Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 1297, z późn. zm.).

²⁴⁸ Rozwiązanie w postaci zintegrowanego organu regulacyjnego posiada przykładowo Holandia. Zob. Ł. Ziarko, op. cit., s. 20-21.

²⁴⁹ Zob. art. 55 ust. 1-3 dyrektywy 2012/34/UE.

²⁵⁰ Na temat współpracy organów regulacyjnych zob. art. 57 dyrektywy 2012/34/UE.

²⁵¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie „Czwartego Pakietu Kolejowego...”, op. cit.

2020–2035 największy wzrost popytu wśród środków transportu będzie dotyczył kolei dużych prędkości, stwarzając tym samym możliwość wzrostu inwestycji i zatrudnienia, których rozwój ma umożliwić czwarty pakiet legislacyjny²⁵². Pakiet ten, przyjęty przez Parlament Europejski 26 lutego 2014 r., składa się z sześciu wniosków legislacyjnych mających na celu zmianę następujących aktów prawnych²⁵³:

- dyrektywy 2012/34/UE – wniosek nr 2013/0029(COD);
- rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego – wniosek nr 2013/0028(COD);
- rozporządzenia (WE) nr 881/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego Europejską Agencję Kolejową – wniosek nr 2013/0014(COD);
- dyrektywy 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych – wniosek nr 2013/0016(COD);
- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/57/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie – wniosek nr 2013/0015(COD);

a także uchylene rozporządzenia Rady (EWG) nr 1192/69 w sprawie wspólnych zasad normalizujących rachunkowość przedsiębiorstw kolejowych – wniosek nr 2013/0013(COD).

Ww. wnioski legislacyjne dotyczą kwestii:

- sprawiedliwego dostępu do infrastruktury;
- zapewnienia konkurencji dla krajowych kolejowych przewozów pasażerskich;
- aspektów technicznych (jednolite procedury autoryzacji i certyfikacji dla przedsiębiorstw kolejowych);
- aspektów pozapolitycznych (usunięcie barier technicznych i administracyjnych uniemożliwiających swobodne funkcjonowanie taboru kolejowego w UE).

Kluczowymi elementami czwartego pakietu kolejowego są postanowienia dotyczące otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą kolejową. Przetomem jest otwarcie krajowych rynków przewozów pasażerskich dla nowych podmiotów i usług świadczonych przez przedsiębiorstwa kolejowe z innych państw członkowskich UE. Przykładowo, obecnie niemieccy przewoźnicy kolejowi mogą świadczyć usługi przewozu na terytorium Polski, w tym korzystać z polskiej infrastruktury, wyłącznie jeśli obsługują np. trasę Berlin-Warszawa, ale nie mogą wykonywać przewozów na trasie krajowej, np. Warszawa-Kraków. Takie ograniczenia zostaną zniesione po wdrożeniu czwartego pakietu kolejowego, zgodnie z którym operatorzy infrastruktury kolejowej będą musieli dopuszczać do niej przewoźników z wszystkich państw członkowskich UE na takich samych zasadach. Ponadto organy krajowe będą musiały organizować przetargi na obsługę połączeń, a tylko

²⁵² Ibidem, s. 3.

²⁵³ Ibidem, s. 11-12.

w wyjątkowych sytuacjach będą mogły zawierać umowy na świadczenie usług publicznych z wybranym operatorem, bez uruchamiania procedury przetargowej. Taka umowa będzie mogła zostać zawarta wyłącznie na czas określony i z zastrzeżeniem, że wybrany operator spełnia wymogi punktualności, efektywności kosztowej, częstotliwości i satysfakcji klientów²⁵⁴. Poza tym przewiduje się, że państwo członkowskie będzie mogło ograniczyć dostęp przewoźników z innych państw członkowskich, z zachowaniem zasady wzajemności. Jednocześnie należy zauważyć, że umowy o świadczenie usług publicznych zawarte w wyniku zamówień bezpośrednio udzielonych po przyjęciu czwartego pakietu legislacyjnego nie będą mogły obowiązywać dłużej niż do 31 grudnia 2022 r.²⁵⁵.

W celu zapewnienia sprawiedliwego dostępu do sieci kolejowej, niezależni zarządcy infrastruktury będą musieli zarządzać siecią w sposób skuteczny i niedyskryminujący, jednocześnie koordynując swoje działania na poziomie unijnym. Należy zwrócić uwagę, że KE zaproponowała, aby wzmocnić ich pozycję poprzez umożliwienie im kontroli wszystkich funkcji najważniejszych dla sieci kolejowej, w tym: planowanie inwestycji infrastrukturalnych, bieżąca działalność i utrzymanie infrastruktury oraz ustalanie rozkładów jazdy²⁵⁶. Jednocześnie wprowadzono rozwiązanie instytucjonalne, zgodnie z którym zarządcy infrastruktury muszą być operacyjnie i finansowo niezależni od przewoźników kolejowych, co ma doprowadzić do eliminacji potencjalnych konfliktów interesów i zapewnić wszystkim przedsiębiorstwom dostęp do torów kolejowych na jednakowych zasadach. Zgodnie z danymi KE, w co najmniej ośmiu państwach członkowskich właścicielami taboru kolejowego wciąż są przestarzałe przedsiębiorstwa kolejowe, które nie chcą bądź też nie są w stanie udostępnić go na atrakcyjnych warunkach komercyjnych²⁵⁷. Przykładowo w Austrii nowe podmioty składały skargi do krajowego organu regulacyjnego w sprawie praktyk ÖBB polegających na złomowaniu zbędnego taboru lub sprzedawaniu go wyłącznie przedsiębiorstwom kolejowym prowadzącym działalność poza terytorium państwa, pod warunkiem że nie odsprzedadzą go nowym podmiotom prowadzącym działalność w Austrii²⁵⁸.

Czwarty pakiet kolejowy powinien również, poprzez standaryzację wymogów technicznych, ułatwić przedsiębiorstwom kolejowym konkurencję, a nowym podmiotom – wchodzenie na rynek. Należy zauważyć, że obecnie certyfikaty bezpieczeństwa mają charakter narodowy, tj. przewoźnik, który ma prawo wykonywania usług przewozu np. w Niemczech, by prowadzić działalność przewozową w Polsce musi przejść proces dopuszczenia w postępowaniu przed Prezesem UTK, co znacznie ogranicza swobodę prowadzenia działalności gospodarczej. Sytuacja ta ulegnie zmianie po wejściu w życie

²⁵⁴A. Słojewska, *Kolej na konkurencję na kolei*, <http://www.rp.pl/arttykul/1090461-Unia-przyjela-czwarty-pakiet-kolejowy.html#ap-1>, (dostęp 03.02.2016).

²⁵⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie „Czwartego Pakietu Kolejowego...”, op. cit., s. 9.

²⁵⁶ Ibidem, s. 4-5.

²⁵⁷ Ibidem, s.8.

²⁵⁸ Ibidem.

czwartego pakietu kolejowego – wprowadzone zostaną unijne certyfikaty bezpieczeństwa, wydawane przez Europejską Agencję Kolejową, która zastąpi 28 systemów homologacji pojazdów kolejowych oraz stanie się podmiotem odpowiedzialnym za wydawanie wszystkich zezwoleń na użytkowanie pojazdów przeznaczonych do ruchu kolejowego²⁵⁹. Komisja szacuje, że dzięki temu o 20 % zmniejszy się czas dopuszczania podmiotu na rynek kolejowy i koszty z tym związane; w liczbach bezwzględnych oszczędności mają wynieść 500 mln euro do 2025 r.²⁶⁰. Jeżeli dopuszczenie będzie dotyczyć tylko jednego rynku krajowego, to odpowiedni dokument będzie wydawał regulator krajowy.

Trudno kwestionować ogólne korzyści wdrożenia czwartego pakietu kolejowego w zakresie liberalizacji rynku przewozów kolejowych, których celem jest m.in. wzrost konkurencyjności kolei²⁶¹. Otwarcie krajowych przewozów pasażerskich dla nowych podmiotów powinno prowadzić do podwyższenia jakości usług w zakresie transportu kolejowego, a większy wybór przewoźnika – do korzystniejszego dla pasażerów stosunku jakości usług do ich ceny. Należy jednak zauważyć, że zakres zmian proponowanych przez KE i przyjętych przez Parlament Europejski wywołuje również zastrzeżenia, głównie ze strony podmiotów funkcjonujących w obszarze transportu publicznego²⁶². Dokument ten ma bardzo duże znaczenie dla lokalnej komunikacji zbiorowej, ponieważ 90% pasażerów przewozów kolejowych w UE to pasażerowie linii podmiejskich i regionalnych²⁶³. Po wejściu w życie, z końcem 2019 r., czwarty pakiet kolejowy zliberalizuje unijny rynek kolei, na co nie wszyscy przewoźnicy są gotowi. Przykładowo, problemy ze sprostaniem regułom konkurencji „z zewnątrz” mogą mieć niektóre polskie spółki kolejowe, np. Przewozy Regionalne²⁶⁴.

Podsumowanie

Podsumowując, niska efektywność i jakość niektórych krajowych usług kolejowych w zakresie transportu pasażerskiego wynika przede wszystkim z niewielkiej konkurencji i nieoptymalnych struktur instytucjonalnych podmiotów zaangażowanych w świadczenie tych usług. Stosunkowo długie i kosztowne procedury, a także bariery dostępu dla nowych podmiotów i zróżnicowane przepisy dotyczące dostępu do rynku kolei w poszczególnych państwach członkowskich UE przyczyniły się do przyjęcia czwartego pakietu kolejowego, którego celem jest zakończenie procesu liberalizacji kolei, w kierunku utworzenia jednolitego

²⁵⁹ Na temat aktualnych i nowych zadań i kompetencji ERA zob. M. Będkowski-Koziół, *Status i zadania Europejskiej Agencji Kolejowej – stan obecny i perspektywy w świetle projektu IV pakietu kolejowego UE*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2014, nr 7(3).

²⁶⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie „Czwartego Pakietu Kolejowego...”, op. cit., s. 10.

²⁶¹ Na temat kontrowersyjnych kwestii związanych z czwartym pakietem kolejowym zob. *Transport publiczny według IV pakietu kolejowego*, <http://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/transport-publiczny-wedlug-iv-pakietu-kolejowego-3121.html>, (dostęp 28.02.2016).

²⁶² *Jednolity rynek kolejowy UE: szanse i zagrożenia*, http://logistyka.wnp.pl/jednolity-rynek-kolejowy-ue-szanse-i-zagrozenia,259991_1_0_0.html, (dostęp 08.03.2016).

²⁶³ *Transport publiczny według IV pakietu kolejowego*, op. cit.

²⁶⁴ *Za 5 lat rynek kolei w UE zostanie uwolniony. Polscy przewoźnicy regionalni mogą przegrać z konkurencją*, http://www.biznes.newseria.pl/news/za_5_lat_rynek_kolei_w_ue,p1491070933, (dostęp 28.02.2016).

europejskiego obszaru kolejowego. Wobec tego, że obecnie wiele rynków kolejowych znajduje się w stagnacji lub regresji, Komisja zaproponowała istotne reformy techniczne i strukturalne, w celu otwarcia krajowych pasażerskich rynków kolejowych na konkurencję.

Po wdrożeniu czwartego pakietu kolejowego, ERA stanie się „punktem kompleksowej obsługi” wydającym zezwolenia na dopuszczenie do eksploatacji pojazdów ważne w całej UE, jak również certyfikaty bezpieczeństwa dla przewoźników, ważne we wszystkich państwach członkowskich UE. Obecnie zezwolenia i certyfikaty bezpieczeństwa wydają poszczególne państwa członkowskie. Również wydawanie licencji ma należeć do kompetencji organu niezależnego od przedsiębiorstw kolejowych, np. regulatora sektorowego. Takie rozwiązania, z uwagi na jeden z głównych celów polityki unijnej w sektorze transportu kolejowego, tj. ułatwienie wejścia na rynek nowym przedsiębiorstwom oraz zwiększenie poziomu konkurencji, należy ocenić jako pozytywne, ponieważ ograniczony zostanie poziom uznaniowości w ww. procedurach.

Celem regulacji stanowiących czwarty pakiet kolejowy jest zwiększenie konkurencyjności europejskiego sektora kolejowego oraz podniesienie standardu i jakości świadczonych usług, co powinno prowadzić również do zwiększenia ochrony praw pasażerów kolei. Jednocześnie nowe przepisy mają ułatwić przewoźnikom dostęp do rynku kolejowego w innych państwach członkowskich UE. Otwarcie pasażerskich przewozów kolejowych na konkurencję wymaga jednak wprowadzenia całkowitego rozdziału zarządzania infrastrukturą od świadczenia usług przewozowych, co jednak w wielu państwach członkowskich UE wciąż pozostaje trudne do wdrożenia. Eliminując bariery, które utrudniają tworzenie jednolitego rynku kolejowego, czwarty pakiet kolejowy pomoże stworzyć bardziej konkurencyjny sektor kolejowy, stąd też należy podkreślić jego duże znaczenie dla przyszłości rynku kolejowego w Europie.

Bibliografia

1. Akty prawne i dokumenty

Communication from the Commission: The Future Development of the Common Transport Policy, COM(92) 494 final, http://aei.pitt.edu/1116/1/future_transport_policy_wp_COM_92_494.pdf, dostęp: 06.03.2016 r.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/57/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie (Dz. Urz. UE L 191/1 z 18.7.2008)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. Urz. UE L 343/32 z 14.12.2012)

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów

oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Plan inwestycyjny dla Europy, COM(2014) 903 final

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie „Czwartego Pakietu Kolejowego – zakończenie budowy Jednolitego Europejskiego Obszaru Kolejowego w celu wspierania konkurencyjności i wzrostu gospodarczego w Europie”, COM(2013) 25 final

Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu, COM(2011) 144 final

Sprawozdanie Komisji Europejskiej dotyczące wdrożenia pierwszego pakietu kolejowego (KOM(2006) 189 wersja ostateczna z dnia 3 maja 2006 roku

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), (Dz. Urz. UE C 326/47 z 26.10.2012)

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, traktat EWG – tekst pierwotny (przed konsolidacją), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=URISERV:xy0023&from=PL> , dostęp: 12.02.2016 r.

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 1297, z późn. zm.)

2. Publikacje zwarte

Będkowski-Kozioł M., *Status i zadania Europejskiej Agencji Kolejowej – stan obecny i perspektywy w świetle projektu IV pakietu kolejowego UE*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2014, nr 7(3)

Dyr T., *Liberalizacja dostępu do rynku przewozów kolejowych w Unii Europejskiej*, „Technika Transportu Szynowego” 2011, nr 10

Garlikowska M., *Ewolucja celów polityki transportu kolejowego w Europie*, „Problemy Kolejnictwa” 2009, z. 149

Górny J., *Kolejowe regionalne przewozy pasażerskie w Polsce w świetle polityki transportowej Unii Europejskiej*, Poznań 2013

Grad B., *Regionalne przewozy pasażerskie w procesach dostosowania do standardów europejskich*, Radom 2012

Integracja transportu pasażerskiego w Unii Europejskiej, M. Bąk (red.), Gdańsk 2012

Jacyna M., Szkopiński J., *Wdrożenie wymagań interoperacyjności na sieci kolejowej – zmiana systemu transportu kolejowego*, „Logistyka” 2014, nr 4

Mężyk A., *Bariery liberalizacji europejskiego rynku kolejowego i perspektywy zmian*, „Technika Transportu Szynowego” 2012, nr 11-12

Mężyk A., *Uwarunkowania i efekty reform kolei*, Radom 2011

Miłaszewicz D., Ostapowicz B., *Warunki zrównoważonego rozwoju transportu w świetle dokumentów UE*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2011, nr 24

Ostapowicz B., *Liberalizacja polityki transportowej Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2012, nr 27

Poliński J., *Deteterminanty zrównoważonego rozwoju transportu*, „Problemy Kolejnictwa” 2012, z. 155

Rakowska J., *Transformacja Wspólnej Polityki Transportowej UE*, „Logistyka” 2010, nr 3

Wyszomirski O., Grzelec K., Kołodziejcki H., Gromadzki M., Józefowicz M., Wolański M., *Rola, zadania i zasady funkcjonowania regionalnego pasażerskiego transportu drogowego w latach 2008-2015 w świetle przewidywanych zmian organizacyjnych, prawnych i społecznych*, Warszawa 2008

Załoga E., *Trendy w transporcie lądowym Unii Europejskiej*, Szczecin 2013

Ziarko Ł., *Jednolity europejski obszar kolejowy – tworzenie konkurencyjnej struktury sektora kolejowego w Unii Europejskiej*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 4(2)

3. Pozostałe materiały źródłowe

Jednolity rynek kolejowy UE: szanse i zagrożenia, http://logistyka.wnp.pl/jednolity-rynek-kolejowy-ue-szansy-i-zagrozenia,259991_1_0_0.html, dostęp: 08.03.2016 r.

Judgment of the Court of 22 May 1985, Case 13/83 European Parliament v. Council of the European Communities, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61983CJ0013>, dostęp 03.02.2016 r.

Liberadzki B., *Parlament Europejski przegłosował IV Pakiet Kolejowy*, <http://kurierkolejowy.eu/aktualnosci/18406/parlament-europejski-przeglosowal-iv-pakiet-kolejowy.html>, dostęp 27.02.2016 r.

Parlament przegłosował trzeci pakiet kolejowy, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20050921IPR00565&language=PL>, dostęp: 01.03.2016 r.

Plan inwestycyjny dla Europy: Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych gotowy do startu jesienią, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5420_pl.htm, dostęp: 01.03.2016 r.

Plan Junckera – szansa dla UE, http://ec.europa.eu/polska/news/events/160229_plan_junckera_konf_pl.htm, dostęp: 27.02.2016 r.

Stojewska Anna, *Kolej na konkurencję na kolei*, <http://www.rp.pl/artykul/1090461-Unia-przyjela-czwarty-pakiet-kolejowy.html#ap-1>, dostęp: 03.02.2016 r.

Soave P., *Transport kolejowy*, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuid=FTU_5.6.6.html, dostęp: 02.03.2016 r.

Thomas M., *Polityka transportowa: informacje ogólne*, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuid=FTU_5.6.1.html, dostęp: 20.02.2016 r.

Transport publiczny według IV pakietu kolejowego, <http://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/transport-publiczny-wedlug-iv-pakietu-kolejowego-3121.html>, dostęp: 28.02.2016 r.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 czerwca 2015 r., sygn. akt II GSK 1128/14, LEX nr 1982553

Za 5 lat rynek kolei w UE zostanie uwolniony. Polscy przewoźnicy regionalni mogą przegrać z konkurencją, http://www.biznes.newseria.pl/news/za_5_lat_rynek_kolei_w_ue,p1491070933, dostęp: 28.02.2016 r.

Piotrowska Karolina, Wojcieszak Natalia

Uniwersytet Zielonogórski

Zmiany w europejskiej polityce klimatycznej. Projekt Europejskiej Unii Energetycznej, dekarbonizacja i polskie interesy

Członkowie Unii Europejskiej sukcesywnie zwiększają współpracę między sobą w różnych dziedzinach. Słowo „integracja” objęło również sektor energetyki. Europejska Unia Energetyczna ma zapewnić Europie „wolność” i niezależność od zewnętrznych dostaw oraz konkurencyjne ceny energii. Jest kolejnym wyzwaniem dla wszystkich, ponieważ opiera się na ramach klimatyczno-energetycznych, które stają się coraz wyższe. Z jednej strony ma zaspakajać ambicje państw inwestujących w OZE, z drugiej wypierając węgiel wzbudza obawy wśród państw, które swoje gospodarki opierają na tradycyjnych paliwach.

Wstęp

W 2015 roku nawarstwiły się kryzysy w Unii Europejskiej. Obecnie najpilniejszego rozwiązania wymaga nasilający się problem uchodźców, niemniej Unia przestaje rozumieć się także w innych kwestiach. Jedną z nich jest kryzys energetyczny, a co za tym idzie kryzys klimatyczny. Wydaje się, że pakiet klimatyczno-energetyczny przestał wystarczyć europejskim politykom, co doprowadziło do szukania innych możliwości, które jeszcze silniej związałyby ze sobą państwa Unii.

Poszukiwanie nowych rozwiązań w tej dziedzinie doprowadziło do powstania kolejnej „formy” zacieśniającej unijną współpracę. Europejska Unia Energetyczna (EUE) jest emanacją drugiego z priorytetów Jeana Claude Junckera, zainicjowaną 25 lutego 2015 roku. Jej podstawowym zadaniem ma być uniezależnienie Europy Zachodniej od dostaw surowców energetycznych (ropy, gazu) ze Wschodu. W obecnej sytuacji na świecie jest to projekt zasadny, ale europejscy politycy boją się nieoczekiwanej reakcji ze strony Rosji i jej przywódcy. Warto dodać, że z pierwotnych projektem wystąpił szef Rady Europejskiej Donald Tusk. Jednocześnie EUE rodzi konflikty między poszczególnymi członkami Unii. Jednym z krajów, który zgłasza największe obawy jest Polska. Problemem staje się również dekarbonizacja (węgiel będący podstawą polskiej energetyki oraz protesty górników) i narzucone limity. Wszystko to sprawia, że EUE jest projektem jeszcze bardziej ambitnym i pracochłonnym, niż ostatnia wersja pakietu klimatycznego przyjętego w Paryżu na COP21.

Europejska Unia Energetyczna

Europejska Unia Energetyczna to inicjatywa, której pierwsza wersja została zaproponowana przez ówczesnego premiera Polski Donalda Tuska. Opierała się ona na sześciu filarach: infrastrukturze energetycznej, mechanizmach solidarnościowych, zwiększeniu siły przetargowej państw członkowskich i UE wobec dostawców zewnętrznych, rozwoju rodzimych źródeł energii w UE, dywersyfikacji dostaw energii do UE oraz wzmocnieniu Wspólnoty Energetycznej poprzez zapewnienie bezpieczeństwa sąsiadom Unii²⁶⁵. Celem tego rozwiązania miało być uniezależnienie europejskiej Wspólnoty od dostaw surowców ze Wschodu. Według ekspertów następowałoby to stopniowo, obejmując wygasanie długoterminowych umów na dostawy z Rosji (co w perspektywie oznaczałoby proces kilku- lub kilkunastoletni).

Projekt został szeroko poparty przez wielu czołowych europejskich polityków. Jednym ze zwolenników polskiego pomysłu jest szef Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker, który uczynił go jednym ze swoich priorytetów. Pełna jego treść brzmi następująco: *Jako drugi priorytet, chcę reformy i reorganizacji europejskiej polityki energetycznej w nowej Europejskiej Unii Energetycznej. Musimy połączyć nasze zasoby, połączyć nasze infrastruktury i zjednoczyć naszą siłę negocjacyjną, vis-a-vis państw trzecich. Musimy zdywersyfikować nasze źródła energii i zmniejszyć zależność energetyczną naszych państw członkowskich.*

Chcę zachować otwarty europejski rynek energetyczny dla naszych sąsiadów. Jednakże, jeśli cena energii ze Wschodu stanie się zbyt wysoka, ze względów komercyjnych lub politycznych, Europa powinna być w stanie bardzo szybko zmienić kanał dostaw na inny. Musimy być w stanie odwrócić przepływy energii, gdy jest to konieczne. Musimy wzmocnić udział odnawialnych źródeł energii na naszym kontynencie. To nie jest tylko kwestia polityki odpowiedzialnej za zmiany klimatu. Jest to jednocześnie konieczna polityka przemysłowa, jeśli nadal chcemy mieć niedrogie pokłady energii do naszej dyspozycji w perspektywie średnioterminowej. Dlatego chcę, żeby Europejska Unia Energetyczna stała się numerem jeden jeśli chodzi o odnawialne źródła energii²⁶⁶.

Jednocześnie definicja EUE tylko nakreśla ogólną potrzebę powstania unii i jej cel. W związku z tym Komisja Europejska opracowała i opublikowała pod koniec lutego 2015 roku trzy istotne dokumenty – pakiet energetyczny, wyjaśniające dokładnie czym jest i jak stworzyć docelową Europejską Unię Energetyczną²⁶⁷. Wszystkie trzy dostępne są na stronie z aktami europejskimi²⁶⁸.

²⁶⁵ Soja M., *Unia energetyczna*, <http://www.dyplomacja.org/index.php/pl/analizy/245-unia-energetyczna.html> [dostęp: 20.02.2016]

²⁶⁶ Juncker J. C., *Moje priorytety*, <http://juncker.epp.eu/node/156> [dostęp: 20.02.2016]

²⁶⁷ *Unia energetyczna: bezpieczna, zrównoważona, konkurencyjna i niedroga energia dla Europy*, <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/energy-union/> [dostęp: 21.02.2016]

²⁶⁸ EUR-lex Access to European Union Law, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0080> [dostęp: 21.02.2016]

Pierwszym z nich jest Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, w którym wyjaśnione zostało *Osiągnięcie docelowego poziomu 10% w zakresie elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych oraz Przygotowanie europejskiej sieci elektroenergetycznej na 2020 r.* W komunikacie tym omówiona została budowa przyszłej sieci elektroenergetycznej. Nie jest to zupełnie nowa inicjatywa. Budowa wspólnej sieci rozpoczęła się wcześniej, jednocześnie pozostało jeszcze wiele rzeczy do poprawienia (a nawet stworzenia). Największą przeszkodą jest zbyt duże rozdrobnienie rynku energii. Celem stworzonej sieci ma być *zapewnienie bezpiecznej, zrównoważonej energii po przystępnej cenie*²⁶⁹. Stworzenie wspólnej sieci przyniesie całej Unii Europejskiej sporo korzyści. Między innymi sieć ta umożliwi osiągnięcie przystępniejszych cen wewnątrz europejskiego rynku (w dłuższym okresie czasu) czy zwiększenie wykorzystania energii pozyskiwanej z odnawialnych źródeł energii²⁷⁰.

Docelowym poziomem połączeń międzysystemowych, zaznaczonym w tytule komunikatu, jest 10%. Cel ten ma być zrealizowany przy pomocy projektów międzypaństwowych, w które zaangażowane są przede wszystkim państwa, które nie osiągnęły jeszcze wymaganego dziesięcioprocentowego poziomu. Projekty realizowane są w ramach Europejskiego programu energetycznego na rzecz naprawy gospodarczej²⁷¹. Z perspektywy niniejszego artykułu istotny jest projekt połączenia między Polską i Litwą – LitPol Link, który zwiększył poziom połączenia Polski do 4%. Projekt ukończono w 2015 roku. Z kolei planowane połączenie między Polską a Niemcami zwiększyłoby poziom połączeń Polski nie tylko do wymaganych 10%, ale nawet powyżej tej normy do roku 2020²⁷².

Połączenia międzynarodowe to nie wszystko. Ważne jest również rozbudowanie infrastruktury, dzięki której te połączenia będą efektywniejsze. Ta część celu ma zostać zrealizowana dzięki instrumentowi „Łącząc Europę”. Jest to początek pomocy finansowej, która objąć ma także innego rodzaju dotacje. Inne źródła finansowania to między innymi Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Nie można w realizacji takiego celu, jakim jest europejska sieć elektroenergetyczna, pominąć szczebla regionalnego. Państwa członkowskie, zgrupowane wokół określonego regionu, mają za zadanie wspólnie realizować omawiany w niniejszym artykule projekt. Jego znaczenie jest na tyle duże, że wspólna praca jest wyjściem najrozsądniejszym. Według Komisji rozwiązanie to sprawdza się, w zależności od regionu, lepiej lub gorzej. Niemniej poprawa tego, co nie działa, może przynieść oczekiwane rezultaty.

²⁶⁹ Pakiet dotyczący Unii Energetycznej. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. *Osiągnięcie docelowego poziomu 10% w zakresie elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych. Przygotowanie europejskiej sieci elektroenergetycznej na 2020 r.*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0080> [dostęp: 21.02.2016]

²⁷⁰ Ibidem, s. 3-5.

²⁷¹ Ibidem, s. 7.

²⁷² Ibidem, s. 10.

Nie można bowiem zapomnieć, że polityka Unii Europejskiej wykracza daleko poza rok 2020 (a nawet uwzględniany w Komunikacie rok 2030)²⁷³.

Część drugą Komunikatu Komisji Europejskiej stanowi *Protokół paryski – plan przeciwdziałania zmianie klimatu na świecie po 2030 r.*²⁷⁴. W protokole zawarto wszystkie założenia odnośnie przeciwdziałania podniesieniu się temperatury na Ziemi o 2°C. Komunikat został wydany przed szczytem klimatycznym w Paryżu (COP21 - o którym będzie w dalszej części artykułu) i nakreślał jakie działania powinny podjąć nie tylko państwa Unii Europejskiej, ale także Chiny czy Stany Zjednoczone, które zdecydowały się poprzeć inicjatywę Unii. Podstawowym zadaniem nakreślonym w Protokole jest ambitne ograniczenie emisji gazów cieplarnianych do 2030 roku w porównaniu z dotychczasowymi limitami, choć obecnie jest to już 40%. Zasadniczo najważniejsze dla osiągnięcia podanego poziomu, jest nie tyle wspieranie się wzajemnie państw Unii w realizacji krajowych poziomów, ile od wspólnych wysiłków podjętych także w innych regionach świata. Sama Unia Europejska jest bowiem odpowiedzialna za produkcję „tylko” 9% światowej emisji (która jeszcze się obniża)²⁷⁵.

Ograniczenie emisji to nie jedyny obszar, w którym Unia Europejska postanowiła działać. Aby jeszcze efektywniej realizować politykę klimatyczną, rozszerzono zainteresowanie także na pokrewne dziedziny, takie jak, współpraca gospodarcza i współpraca na rzecz rozwoju, badania naukowe, rozwój technologii oraz polityka innowacyjności, polityka handlowa, polityka ochrony środowiska oraz zmniejszenie ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi²⁷⁶.

Trzecim elementem składającym się na Komunikat Komisji jest *Strategia na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu*²⁷⁷. Zasadniczo jest to podstawowy dokument, na którym opiera się cała inicjatywa EUE. Zawiera najważniejsze odpowiedzi, dlaczego taka inicjatywa jest Unii Europejskiej potrzebna. Zapisano w nim (bardzo) idealistyczną wizję wspólnego, ponadpaństwowego systemu energetycznego. Wizja ta, to jak czytam w Komunikacie, wizja *bezpiecznej, zrównoważonej, konkurencyjnej*

²⁷³ Ibidem, s. 12-19.

²⁷⁴ Tekst Protokołu jest dostępny na stronie Komisji Europejskiej:

http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e27fdb4d-bdce-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0005.03/DOC_1&format=PDF [dostęp: 22.02.2016]

²⁷⁵ Pakiet dotyczący Unii Energetycznej. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. *Protokół paryski – plan przeciwdziałania zmianie klimatu na świecie po 2030 r.*, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e27fdb4d-bdce-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0005.03/DOC_1&format=PDF [dostęp: 21.02.2016] s. 1-11.

²⁷⁶ Ibidem, s. 12-13.

²⁷⁷ Pakiet dotyczący Unii Energetycznej. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. *Strategia na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu*, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF [dostęp: 22.02.2016]

energii po przystępnych cenach²⁷⁸. Poza szczeblem krajowym, tworzona inicjatywa ma się skupić na obywatelach, żeby mogli mieć większy wybór w kwestii dostaw energii. Kluczowe również dla twórców *Strategii...* jest odejście od paliw kopalnych. Obecnie bowiem, wszystko opiera się na przestarzałych sieciach i osobnych ramach dla każdego z 28 państw członkowskich²⁷⁹. Ten ostatni element, jak się okaże, wzbudza najwięcej wątpliwości, szczególnie w państwach, które swe gospodarki opierają właśnie na paliwach kopalnych (np. węgla kamiennym).

Realizacja celu, jaka została zaproponowana w *Strategii...* to działania w pięciu wzajemnie się zazębiających obszarach. Pierwszym z nich jest „Bezpieczeństwo energetyczne, solidarność i zaufanie”. Chodzi tutaj przede wszystkim o uniezależnienie Unii od dostaw zewnętrznych oraz od potencjalnych zewnętrznych kryzysów dostaw, jakie mogą wystąpić²⁸⁰, dywersyfikację dostaw (źródeł energii, dostawców i tras) (podkreślenia auterek), czyli stabilne dostawy energii w alternatywny sposób (np. poprzez skraplanie gazu, OZE). Kolejnym punktem mającym zapewnić bezpieczeństwo dostaw jest współpraca na rzecz bezpieczeństwa energetycznego. Dotyczy ona wszystkich zainteresowanych bezpiecznymi i ciągłymi dostawami energii, aby każde państwo miało pewność, że w razie kryzysu energetycznego, będzie mogło liczyć na wsparcie sąsiadów. Kiedy bezpośrednio w Unii sytuacja energetyczna się ustabilizuje, kolejnym etapem będzie wzmocnienie roli Europy na globalnych rynkach energii, co odzwierciedla aspiracje Unii by stać się głównym kreatorem polityki klimatyczno-energetycznym. Ostatnim elementem mającym zapewnić bezpieczeństwo energetyczne będzie większa przejrzystość w zakresie dostaw gazu. W tym punkcie chodzi przede wszystkim o większą zgodność między umowami międzyrządowymi a zasadami rynku wewnętrznego²⁸¹.

Kolejne obszary to: „W pełni zintegrowany wewnętrzny rynek energii”, oparty o wspomniane wyżej połączenia międzysystemowe, zacieśnianie współpracy regionalnej, ujednolicone przepisy w zakresie wewnętrznego rynku energii, rozszerzoną ofertę zakupu energii dla konsumentów w korzystniejszych cenach i, co ważniejsze, ochronę użytkowników narażonych na tzw. ubóstwo energetyczne, spowodowane między innymi zamieszkiwaniem w budynkach o niskiej efektywności energetycznej²⁸²; „Efektywność energetyczna jako sposób na zmniejszenie zapotrzebowania na energię”, który jest skorelowany z unijnym celem poprawy efektywności energetycznej do roku 2030 do 27% (który docelowo ma być podniesiony do 30%). Cel ten realizowany ma być przede wszystkim na szczeblach krajowych, regionalnych i lokalnych, a dotyczyć będzie przede wszystkim budownictwa i transportu; „Obniżenie emisyjności gospodarki”, jest to związane z kolejnym elementem pakietu klimatyczno-

²⁷⁸ Ibidem, s. 2.

²⁷⁹ Ibidem, s. 2-3.

²⁸⁰ Ibidem, s. 4.

²⁸¹ Ibidem, s. 5-8.

²⁸² Ibidem, s. 9-13.

energetycznego, a mianowicie, 40-procentowym obniżeniem emisji dwutlenku węgla i innych gazów cieplarnianych do atmosfery. Ponadto obszar ten odwołuje się do zadania jakie stawia sobie Unia Europejska, czyli zostanie liderem w dziedzinie odnawialnych źródeł energii²⁸³. Piątym (i zarazem ostatnim) obszarem działania ma być „Unia energetyczna na rzecz badań naukowych, innowacji i konkurencyjności”, czyli skupienie się na inwestycjach, umożliwiających Unii zostanie w przyszłości, jak wspomniano powyżej, w dziedzinie odnawialnych źródeł energii. Oprócz rozwoju technologii ekologicznego transportu czy inteligentnych domów i sieci przesyłowych, istotne jest również rozwijanie w dalszym ciągu technologii wychwytywania i składowania CO₂ oraz jego ponownego wykorzystywania. Dzięki zmianom w tej dziedzinie poprawi się nie tylko wzrost gospodarczy Unii, ale również powstaną nowe miejsca pracy w zupełnie nowych zawodach²⁸⁴.

Wcielenie i realizacja wymienionych wytycznych będzie możliwa tylko przy ścisłej współpracy między państwami członkowskimi (i innych zainteresowanych stron) oraz ich zaangażowania. Jednocześnie Unia Europejska powinna być na tyle elastyczna by móc dostosować swoją strategię to dynamicznie zmieniającego się świata. Ponadto wszelkie działania, jakie powinny zostać podjęte w celu stworzenia dobrze działającej EUE, opisane zostały w 15 punktach zamieszczonych w omówionej poniżej *Strategii...* dostępnej na stronie Komisji²⁸⁵.

Europejska Unia Energetyczna powstała, jak wspomniano na początku, dzięki zaangażowaniu obecnego szefa Rady Europejskiej, Donalda Tuska. EUE miała być i nadal jest, odpowiedzią na kryzys w stosunkach z Federacją Rosyjską i obawami o bezproblemowe dostawy gazu i ropy do krajów Unii, jak i walką z nieuczciwymi zagraniami ze strony Gazpromu. To jego inicjatywa, zaproponowana na początku kwietnia 2014 roku²⁸⁶, stała się podwaliną omówionych powyżej dokumentów wydanych przez Komisję Europejską. W projekcie składającym się z sześciu filarów, za nadrzędny cel szef Rady Europejskiej uznał właśnie uniezależnienie Europy od dostaw gazu i ropy z Rosji²⁸⁷. Oraz by w przyszłości Rosja nie mogła, w razie kryzysu, jednym państwem grozić przykręceniem kurka z gazem, a innym sprzedawać go po promocyjnych cenach²⁸⁸.

²⁸³ Ibidem, s. 16-17.

²⁸⁴ Ibidem, s. 18-19.

²⁸⁵ Ibidem, s. 20-25.

²⁸⁶ *Eksperti: unia energetyczna byłby korzystna dla Unii Europejskiej*, Serwis informacyjny CIRE 24 <http://www.cire.pl/item,92932,1,0,0,0,0,0,eksperti-unia-energetyczna-bylaby-korzystna-dla-unii-europejskiej.html> [dostęp: 25.02.2016]

²⁸⁷ *Unia energetyczna*, Fundacja Dyplomacja i Polityka <http://www.dyplomacja.org/index.php/pl/analizy/245-unia-energetyczna.html> [dostęp: 25.02.2016]

²⁸⁸ Grzeszak A., *Energia Tuska*, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/rynek/1610497,1,unia-energetyczna-jednak-bez-wspolnych-zakupow-gazu.read?backTo> [dostęp: 25.02.2016]

W tym zakresie można mówić o sukcesie, problemy natomiast wzbudza rozwiązanie sprawy z częścią dotyczącą energii elektrycznej, która w większości miałaby być pozyskiwana z odnawialnych źródeł energii. Trwa nierówna walka między tradycyjnymi źródłami energii a OZE, ponieważ te drugie cieszą się większą przychylnością instytucji nie tylko państwowych, ale także europejskich, a co za tym idzie są chętniej finansowane ze środków publicznych. Elektrownie konwencjonalne wygrywają jednak, kiedy Słońce nie świeci lub wiatr zbyt słabo wieje²⁸⁹.

Warto zauważyć, że mimo wszelkich korzyści jakie Europejska Unia Energetyczna może przynieść zaangażowanym w nią państwom członkowskim, wzbudza ona różne, można zaryzykować stwierdzenie, niezbyt entuzjastyczne reakcje. Jest to spowodowane, z jednej strony dobrymi kontaktami niektórych państw europejskich z Rosją, z drugiej zaś strony część z nich optymistycznie zapatruje się na budowę gazociągu South Stream (z którym również związana jest Rosja). Przedstawienie opinii i obaw każdego ze sceptycznie nastawionych państw Unii do EUE zabrałoby zbyt wiele miejsca, zaznaczymy że są to ci członkowie, którzy mają najbardziej decydujący głos na politykę Unii Europejskiej. Dlatego nim osiągnięto jakiegokolwiek porozumienie, Donald Tusk przy wsparciu czołowych europejskich polityków, m. in. szefa Komisji Europejskiej Jose Manuela Barroso, odbył szereg konsultacji z szefami wszystkich państw członkowskich²⁹⁰.

Z celem EUE bezpośrednio związany był szczyt klimatyczny COP21 odbywający się w Paryżu, 7-8 grudnia 2015 roku. Na nim właśnie miano dojść do porozumienia w sprawie obniżenia wzrostu temperatury na Ziemi o 2°C²⁹¹. Szczyt ten miał przełamać niepowodzenia jakie przyniósł COP20, który odbywał się w Limie w 2014 roku, a który nie doprowadził do osiągnięcia konkretnego porozumienia. Opracowano jedynie projekt, który miano zrealizować na szczycie w Paryżu. Szczyt ten odbił się jednak w mediach głośnych echem ze względu na naruszenie przez działaczy Greenpeace terenu, na którym znajduje się słynny geoglify przedstawiający ptaka, utworzonego przez kulturę Indian Nazca²⁹². Na paryskim szczycie większość delegatów podpisało globalne porozumienie mające na celu zatrzymanie globalnego ocieplenia²⁹³. Cała idea opiera się na ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych

²⁸⁹ Zasui R., *Unia energetyczna zaczyna dorastać*, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/rynek/1624799,1,unia-energetyczna-zaczyna-dorastac.read> [dostęp: 25.02.2016]

²⁹⁰ *Unia energetyczna*, Fundacja Dyplomacja i Polityka <http://www.dyplomacja.org/index.php/pl/analizy/245-unia-energetyczna.html> [dostęp: 25.02.2016]

²⁹¹ *Szczyt klimatyczny COP21 – Paryż 2015*, <http://ungc.org.pl/programy/szczyt-klimatyczny-cop-21-paryz-2015/> [dostęp: 25.02.2016]

²⁹² Berg P., *Greenpeace przesadził*, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1603059,1,szczyt-klimatyczny-w-limie-zakonczyli-sie-skandalem-wywolany-przez-ekologow.read> [dostęp: 26.02.2016]

²⁹³ *Szczyt COP21 w Paryżu. Świat przyjął historyczną globalną umowę klimatyczną*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Szczyt-COP21-w-Paryzu-Swiat-przyjal-historyczna-globalna-umowe-klimatyczna,wid,18041246,wiadomosc.html> [dostęp: 26.02.2016]

do atmosfery, jednak zależy to przede wszystkim od indywidualnego podejścia każdego z krajów – stąd możliwość dobrowolnego wyznaczenia poziomu redukcji emisji, tak aby można było go utrzymać. Dlatego też, jej zwolennikom bardzo zależało na tym, by dojść do porozumienia we wszystkich spornych kwestiach²⁹⁴. Mimo wszystko jednak dokument nie jest zobowiązujący, ani doskonały, można więc przypuszczać, że prace nad jego bardziej idealną formą będą trwały nadal.

EUE, dekarbonizacja i interesy Polski

Czy można nazwać Polskę przeciwniczką Europejskiej Unii Energetycznej, skoro jej pierwotną wersję określa się mianem „polskiego projektu”? Kiedy na szczycie europejskim politycy ściskają sobie ręce i gratulują udanych negocjacji, w kraju, którego podstawą energetyki nadal pozostaje węgiel, trwają zażarte spory. Najwięcej emocji wzbudza narzucana ogólnie dekarbonizacja gospodarki²⁹⁵, która w zależności od opcji politycznej tłumaczona jest albo dosadnie jako śmierć polskiego górnictwa²⁹⁶ (tak też postrzegają ją przedstawiciele polskiego górnictwa, którzy uznają działania polskich władz – za rządów PO-PSL – za szkodliwe²⁹⁷), albo jako pomoc w unowocześnianiu polskiego górnictwa, w celu obniżenia emisji CO₂²⁹⁸. Warto nadmienić, że dekarbonizacja nie jest tylko problemem polskim. Głos w sprawie ograniczania zapędów zwolenników tego procesu zabrał także sekretarz generalny Eurocoal'u Brian Ricketts, podczas konferencji GIPH odbywającej się we wrześniu 2015 roku, w Katowicach. Ujawnił on kulisy europejskiej polityki klimatycznej, z których wynika, że przeciwnicy węgla już od kilkudziesięciu lat wzmacniają swoje wpływy w instytucjach europejskich. Według niego może to w przyszłości doprowadzić do uchwalania jeszcze surowszych praw wymierzonych w tradycyjną energetykę węglową²⁹⁹.

W kwestii EUE podzielona jest nie tylko polska scena polityczna, ale także polskie górnictwo. Nie tylko politycy zarzucają projektowi powolne uśmiercanie głównego filaru

²⁹⁴ Zasuń R., Piszczatowska J., COP21 w Paryżu – sukces rodzi się w bólach, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Szczyt-COP21-w-Paryżu-Swiat-przyjal-historyczna-globalna-umowe-klimatyczna,wid,18041246,wiadomosc.html> [dostęp: 26.02.2016]

²⁹⁵ Proces wydzielania dwutlenku węgla, <https://pl.glosbe.com/pl/pl/dekarbonizacja> [dostęp: 27.02.2015]

²⁹⁶ Wywiad z Krzysztofem Szczerskim (sekretarzem stanu w Kancelarii Prezydenta RP Andrzeja Dudy), *Szczerski: Dekarbonizacja oznacza eliminację węgla z energetyki europejskiej. Jak to nazwać inaczej niż śmiercią polskiego górnictwa?*, <http://wpolityce.pl/gospodarka/237984-szczerski-dekarbonizacja-oznacza-eliminacje-wegla-z-energetyki-europejskiej-jak-to-nazwac-inaczej-niz-smiercia-polskiego-gornictwa-nasz-wywiad> [dostęp: 27.02.2016]

²⁹⁷ *Górnicy protestują przeciwko unii energetycznej bez węgla*, <http://www.forbes.pl/gornicy-protestuja-przeciwko-unii-energetycznej-bez-wegla,artykuly,192352,1,1.html> [dostęp: 27.02.2016]

²⁹⁸ Ewa Kopacz o znaczeniu słowa „dekarbonizacja”, <http://gramwzielone.pl/trendy/15358/ewa-kopacz-o-znaczeniu-slowa-dekarbonizacja> [dostęp: 27.02.2016]

²⁹⁹ W. Gałązka, *Kulisy polityki klimatycznej*, <http://www.nettg.pl/news/131151/kulisy-polityki-klimatycznej> [dostęp: 27.02.2016]

polskiej energetyki. Także osoby bezpośrednio zaangażowane w przemysł górniczy obawiają się zaostrego procesu dekarbonizacji. Do ich grona należy m. in. prezes Górnictwa i Przemysłowo-Handlowej, Janusz Olszański. Według niego powinniśmy spojrzeć na górnictwo w szerszej perspektywie, nie tylko na jego wydobycie/produkcję, jak i zużycie, ale także na inne związane z nim obszary. Do tego sektora należy jeszcze zaliczyć produkcję maszyn używanych w kopalniach, wszelkie usługi świadczone kopalniom, np. na rzecz konserwacji oraz prowadzenie prac badawczo-naukowych przez uczelnie i specjalistyczne ośrodki badawcze. Dlatego też rozpatrując proces dekarbonizacji polskiego przemysłu węglowo-energetyczny należy mieć również na uwadze, jak to wpłynie na związane z nim obszary, a nie tylko na tym, jak spalanie węgla wpłynie na klimat³⁰⁰. W obronie polskiego węgla (tym razem brunatnego) stanął również profesor Zbigniew Kasztelewicz z Akademii Górniczo-Hutniczej. Według niego polityka klimatyczna Unii jest sprzeczna z polskimi interesami, ponieważ w naszym kraju wydobycie węgla stoi na wysokim poziomie. Jako receptę na wyjście polskiego górnictwa z zapaści widział nie tylko walkę z polityką klimatyczną unii, ale także dokładne informowanie społeczeństwa o skutkach takiej polityki i znaczeniu surowca, jakim jest węgiel. Należy również opracować nową strategię dla polskiej energetyki oraz zająć się modernizacją technologii wykorzystywanej do przetwarzania węgla, by była bardziej przyjazna dla środowiska³⁰¹.

W sprawie polskiego górnictwa pojawiają się także głosy krytyczne. Trzeźwe spojrzenie prezentuje m. in. Józef Wolski, poprzedni prezes spółki Kopex. Dostrzegł on niedostatki polskiego przemysłu górniczo-energetycznego, przede wszystkim jego niekonkurencyjność. Jednocześnie jest świadomy, że procesy modernizacyjne potrwają kilka lat, a potrzebne są do tego nie tylko dobre zarządzanie, ale także odpowiednio wysokie nakłady finansowe³⁰².

Obecne polskie władze z prezydentem Andrzejem Dudą i premier Beatą Szydło na czele stoją mocno po stronie polskiego górnictwa, jednocześnie krytykując decyzje swoich poprzedników. Poza tym argumentem przeciwko poprzedniej władzy może być ostateczny kształt samej EUE, w której nie uwzględniono dwóch istotnych, z punktu widzenia Polski, postulatów zaproponowanych przez Donalda Tuska, czyli:

- *ustanowienie wspólnego mechanizmu zakupów energii przez Unię Europejską*³⁰³ (który doprowadziłby do tego, że Unia miałaby przejść kompetencje państw członkowskich

³⁰⁰ Dudala J., *Janusz Olszowski, prezes GIPI: górnictwo to nie tylko kopalnie!*, http://gornictwo.wnp.pl/janusz-olszowski-prezes-giph-gornictwo-to-nie-tylko-kopalnie,252880_1_0_0.html [dostęp: 28.02.2016]

³⁰¹ *Potrzeba nowej polskiej doktryny energetycznej*, <http://www.nettg.pl/news/131182/potrzeba-nowej-polskiej-doktryny-energetycznej> [dostęp: 28.02.2016]

³⁰² *Polskie górnictwo jest dziś niekonkurencyjne*, <http://www.nettg.pl/news/131077/polskie-gornictwo-jest-dzis-niekonkurencyjne> [dostęp: 28.02.2016]

³⁰³ Telejko B., *Unia energetyczna – nowa jakość w UE?*, <http://www.forbes.pl/co-moze-polsce-dac-unia-energetyczna,artykuly,190926,1,1.html> [dostęp: 29.02.2016]

i stać się silniejsza w stosunkach np. z Gazpromem) – pomysł ten upadł, w momencie, w którym zakwestionowały go państwa mające dobre stosunki z Rosją, oraz

- pełne wykorzystanie przez Europę własnych zasobów energetycznych³⁰⁴, co miałyby oznaczać przywrócenie kluczowej roli węgla w europejskiej energetyce, a także skierowanie szerokiego strumienia pieniędzy na rozwój dyskryminowanych dotychczas nowoczesnych technologii węglowych (np. gazyfikacja) oraz wydobycia alternatywnych źródeł energii (gaz łupkowy), z którym wiązano większe nadzieje³⁰⁵.

W swoich podróżach po Polsce, premier Szydło odwiedza m. in. kopalnie. Podczas tych wizyt zapewnia o wsparciu polityki dla polskiego górnictwa. Obiecuje również przygotowanie dobrego, realnego „programu naprawczego”, który jak to wspomniano powyżej wydzwignie tę gałąź gospodarki z obecnego kryzysu. Dzięki temu przyspieszy rozwój naszego kraju. Dla pani premier jasne jest, że miks energetyczny ma rację bytu tylko, jeśli jego podstawę stanowią węgiel³⁰⁶. Podobne zdanie wyraża minister rozwoju Mateusz Morawiecki, który zaraz po objęciu stanowiska zajął się pracą nad poprawą sytuacji polskiego górnictwa, nie zapominając jednocześnie o ogólnie unijnych ustaleniach. Wszelkie działania mają zmierzać do tego by węgiel pozostał podstawą polskiej energetyki jeszcze przez wiele lat³⁰⁷. Pod tym względem rząd ma wsparcie w osobie prezydenta, który jeszcze w czasie kampanii prezydenckiej, mocno krytykował posunięcia rządu Ewy Kopacz, oraz działania Donalda Tuska i ówczesnego prezydenta Bronisława Komorowskiego, w sprawie polityki klimatycznej. Zarzucił nawet rządzącym, że nie postępują uczciwie wobec polskich górników, z jednej strony obiecując pomoc polskim kopalniom, a z drugiej zgadzając się na propozycje unijne³⁰⁸.

Jak widać kwestie klimatu i dekarbonizacji to temat trudny, wzbudzając niejednokrotnie emocje. Ciężko o jednoznacznie dobre rozwiązanie w tej sprawie, ponieważ w interesie Polski jest zarówno współpraca z Unią Europejską i wspieranie wspólnych inicjatyw, jak i dbanie o to, co jest dla nas najcenniejsze i co ma dla naszego kraju ogromną wartość.

³⁰⁴ Ibidem.

³⁰⁵ Ibidem.

³⁰⁶ *Energetyka w Polsce. Beata Szydło: węgiel na długo pozostanie podstawą*, <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/energetyka-w-polsce-beata-szydlo-wegiel-na,140,0,2024844.html> [dostęp: 29.02.2016]

³⁰⁷ *Węgiel podstawą polskiej energetyki „na wiele lat”. Minister o planie górnictwa*, <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/wegiel-podstawa-polskiej-energetyki-na-wiele,103,0,1977191.html> [dostęp:29.02.2016]

³⁰⁸ *Andrzej Duda na Śląsku: dekarbonizacja gospodarki zniszczy Polskę! Dlaczego rząd Kopacz się na to zgodził!?*, <http://wpolityce.pl/gospodarka/237938-andrzej-duda-na-slasku-dekarbonizacja-gospodarki-zniszczy-polske-dlaczego-rzad-kopacz-sie-na-to-zgodzil> [dostęp: 01.03.2016]

Podsumowanie

Europejska Unia Energetyczna jest projektem młodym, który w omówionej w tym artykule formie znana jest dopiero od niedawna. W pewnym sensie to swoistego rodzaju eksperyment, z którym Unia Europejska, jako ambitny gracz międzynarodowy, wiąże ogromne nadzieje. Oczywiście, jak każdy pomysłodawca, chce być prymusem w realizacji założonych celów, które jak trzeba pamiętać są związane ze zmienionym na lata 2020-2030 ramami klimatyczno-energetycznymi (to jest z obniżeniem emisji gazów cieplarnianych o 40%, zwiększenie do 27% energii pochodzącej z OZE oraz poprawę efektywności energetycznej³⁰⁹). Dlatego Unia dąży do wykonania powyższych ram, by móc je potem jeszcze podwyższać. Prócz tego próbuje angażować pozostałych uczestników międzynarodowej sceny politycznej, doprowadzając do podobnych rozwiązań, jakie zostały zaproponowane na COP21 w Paryżu. Jednak wszystko to, co dobrze wygląda na papierze, niekoniecznie da się przełożyć na rzeczywistość. Zależy to także od zaangażowania i świadomości nie tyle rządów, ile społeczeństw. Szczególnie jeśli w wyborze pomiędzy ochroną środowiska a zyskami (i interesem lobbystów) te drugie staną się ważniejsze.

Odmienne zdanie na temat wprowadzanych ram, mają państwa, których gospodarki opierają się na węglu, a które przez ostatnie dwadzieścia lat znacznie ograniczyły między innymi emisję szkodliwych gazów cieplarnianych. Jednym z nich jest Polska, która najbardziej krytykuje wytyczone ramy. Konflikt powoduje również odmienne podejście do kwestii wspierania wspólnych rozwiązań. Poprzedni rząd stał ramię w ramię z politykami między innymi Niemiec i popierał proponowane rozwiązania. Spotykało się to z krytyką opozycji i polskich górników, którzy walczą o to, by polskie górnictwo odzyskało swoją pozycję w polskiej energetyce. Obecny rząd, odwrotnie niż poprzednicy, popiera dążenia polskiego górnictwa i stara się by polska polityka była w tej kwestii bardziej samodzielna i przede wszystkim broniła tego, co w polskiej energetyce najważniejsze, czyli węgla. Stąd przeciwstawianie się dekarbonizacji.

Podsumowując, Europejska Unia Energetyczna to zagadnienie skomplikowane, wymagające rozważań. Ambicje, kierujące politykami europejskimi, przeniesione na całe kraje i społeczeństwa, mogą przynieść inne rezultaty od oczekiwanych. Jednocześnie procesy trwające już od kilkunastu lat i realizowane projekty dają nadzieję, że swobodny przepływ energii między państwami Unii i uniezależnienie jej od Rosji jest możliwe. Jeszcze wiele trzeba zrobić w tym kierunku, niemniej ważne, że zapoczątkowano ten proces i podjęto odpowiednie działania.

³⁰⁹ Ramy klimatyczno-energetyczne do roku 2030, <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/climate-change/2030-climate-and-energy-framework/> [dostęp: 02.03.2016]

Changes in European climate policy. The project of the European Union Energy decarbonisation and Polish interests

European Union members gradually increase the cooperation between them in various fields. The word "integration" also covered the energy sector. The European Union Energy-coal to ensure Europe's "freedom" and independence from external supply and competition-rence energy prices. It is another challenge for everyone, because it is based on the ra-mach climate and energy, which are becoming higher. On the one hand satisfy the ambitions of countries investing in renewable energy sources, on the other hand displacing coal raises concerns among countries that their economies are based on traditional fuels.

Bibliografia

- Andrzej Duda na Śląsku: dekarbonizacja gospodarki zniszczy Polskę! Dlaczego rząd Kopacz się na to zgodził!?, <http://wpolityce.pl/gospodarka/237938-andrzej-duda-na-slasku-dekarbonizacja-gospodarki-zniszczy-polske-dlaczego-rzad-kopacz-sie-na-to-zgodzil>
- Berg P., Greenpeace przesadził, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1603059,1,szczyt-klimatyczny-w-limie-zakonczyl-sie-skandalem-wywolanym-przez-ekologow.read>
- Duda J., Janusz Olszowski, prezes GIPH: górnictwo to nie tylko kopalnie!, http://gornictwo.wnp.pl/janusz-olszowski-prezes-giph-gornictwo-to-nie-tylko-kopalnie,252880_1_0_0.html
- Eksperti: unia energetyczna byłby korzystna dla Unii Europejskiej, Serwis informacyjny CIRE 24 <http://www.cire.pl/item,92932,1,0,0,0,0,0,eksperti-unia-energetyczna-bylaby-korzystna-dla-unii-europejskiej.html>
- Energetyka w Polsce. Beata Szydło: węgiel na długo pozostanie podstawą, <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/energetyka-w-polsce-beata-szydlo-wegiel-na,140,0,2024844.html>
- Ewa Kopacz o znaczeniu słowa „dekarbonizacja”, <http://gramwzielone.pl/trendy/15358/ewa-kopacz-o-znaczeniu-slowa-dekarbonizacja>
- EUR-lex Access to European Union Law, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0080>
- Gałązka W., Kulisy polityki klimatycznej, <http://www.nettg.pl/news/131151/kulisy-polityki-klimatycznej>
- Górnicy protestują przeciwko unii energetycznej bez węgla, <http://www.forbes.pl/gornicy-protestuja-przeciwko-unii-energetycznej-bez-węgla,artykuly,192352,1,1.html>
- Grzeszak A., Energia Tuska, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/rynek/1610497,1,unia-energetyczna-jednak-bez-wspolnych-zakupow-gazu.read?backTo>
- Juncker J. C., Moje priorytety, <http://juncker.epp.eu/node/156>

Pakiet dotyczący Unii Energetycznej. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Strategia na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF

Pakiet dotyczący Unii Energetycznej. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Protokół paryski – plan przeciwdziałania zmianie klimatu na świecie po 2030 r., http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e27fdb4d-bdce-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0005.03/DOC_1&format=PDF

Pakiet dotyczący Unii Energetycznej. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Osiągnięcie docelowego poziomu 10% w zakresie elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych. Przygotowanie europejskiej sieci elektroenergetycznej na 2020 r., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0080>

Polskie górnictwo jest dziś niekonkurencyjne, <http://www.nettg.pl/news/131077/polskie-gornictwo-jest-dzis-niekonkurencyjne>

Potrzeba nowej polskiej doktryny energetycznej, <http://www.nettg.pl/news/131182/potrzeba-nowej-polskiej-doktryny-energetycznej>

Ramy klimatyczno-energetyczne do roku 2030, <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/climate-change/2030-climate-and-energy-framework/>

Soja M., Unia energetyczna, <http://www.dyplomacja.org/index.php/pl/analizy/245-unia-energetyczna.html>

Szczerski: Dekarbonizacja oznacza eliminację węgla z energetyki europejskiej. Jak to nazwać inaczej niż śmiercią polskiego górnictwa?, <http://wpolityce.pl/gospodarka/237984-szczerski-dekarbonizacja-oznacza-eliminacje-wegla-z-energetyki-europejskiej-jak-to-nazwac-inaczej-niz-smiercia-polskiego-gornictwa-nasz-wywiad>

Szczyt klimatyczny COP21 – Paryż 2015, <http://ungc.org.pl/programy/szczyt-klimatyczny-cop-21-paryz-2015/>

Telejko B., Unia energetyczna – nowa jakość w UE?, <http://www.forbes.pl/co-moze-polsce-dac-unia-energetyczna,artykuly,190926,1,1.html>

Unia energetyczna, Fundacja Dyplomacja i Polityka
<http://www.dyplomacja.org/index.php/pl/analizy/245-unia-energetyczna.html>

Unia energetyczna: bezpieczna, zrównoważona, konkurencyjna i niedroga energia dla Europy, <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/energy-union/>

Węgiel podstawą polskiej energetyki „na wiele lat”. Minister o planie górnictwa, <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/wegiel-podstawa-polskiej-energetyki-na-wiele,103,0,1977191.html>

Zasuń R., Piszczatowska J., *COP21 w Paryżu – sukces rodzi się w bólach*,
<http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Szczyt-COP21-w-Paryżu-Swiat-przyjał-histeryczna-globalna-umowe-klimatyczna,wid,18041246,wiadomosc.html>

Zasuń R., *Unia energetyczna zaczyna dorastać*,
<http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/rynek/1624799,1,unia-energetyczna-zaczyna-dorastac.read>

Zasuń R., *Unia energetyczna zaczyna dorastać*,
<http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/rynek/1624799,1,unia-energetyczna-zaczyna-dorastac.read>

Wyzwania integracji europejskiej w XXI wieku na przykładzie III Republiki Greckiej

III Republika Grecka to kraj zbudowany od podstaw na kanwie demokratycznych wartości i ideałów, który po przystąpieniu do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej miał rozwijać się i zbliżyć w kierunku zachodnioeuropejskich potęg gospodarczych, realizując przy tym jednocześnie typowy model państwa *welfare state*. Symbolem dobrobytu miało być przyjęcie waluty euro. Jednak brak odpowiedzialnej polityki realizowanej przez "rządy rodzin", kreatywna księgowość oraz grecki optymizm i hedonistyczny styl życia przyczyniły się do problemów, początkowo gospodarczych, a później również społeczno-politycznych. Kryzys zbuntował społeczeństwo greckie przeciwko całej Europie, a w szczególności przeciwko unijnym instytucjom. Z kolei Europejczycy mają obawy przed solidarną pomocą dla Grecji. Gdzie zatem jest dziś miejsce dla integracji europejskiej? Jakie wyzwania stoją tym samym przed Grecją?

XXI wiek z punktu widzenia przemian polityczno-gospodarczych, jak również licznych problemów o podłożu społecznym, stanowi wyzwanie dla ludzkości na całym świecie. Skupiając się jednak na obszarze Starego Kontynentu należy przede wszystkim zwrócić uwagę na wyzwaniach Europy, a w szczególności Unii Europejskiej, której proces integracji został w pewien sposób znacznie zahamowany, na co zasadniczy wpływ miały uwarunkowania polityczno-gospodarcze, jak i społeczno-kulturowe. Z jednej strony do głosu zaczęły dochodzić partie eurosceptyczne, a nawet partie radykalne, które poprzez unijną krytykę zyskują jeszcze większe poparcie wśród Europejczyków. Z drugiej strony pojawił się problem kryzysu finansowego, który w poszczególnych krajach został szybko zażegnany lub przerodził się z czasem w kryzys gospodarczy. Największe problemy ekonomiczne dotknęły przede wszystkim państwa członkowskie strefy euro, co dodatkowo obnażyło słabości Unii Europejskiej od strony ekonomicznej. Obecnie Europa zmagają się z kryzysem migracji, którego efektem jest masowy napływ nielegalnych imigrantów oraz uchodźców z Północnej Afryki i z Bliskiego Wschodu do Europy, a w szczególności na terytorium Unii Europejskiej.

Zarówno problemy wspomniane powyżej, jak i inne, dotychczas niewymienione, skłoniły władze europejskich państw, jak również władze w Brukseli, do podjęcia szeregu działań zapobiegawczych takiemu stanowi rzeczy. „Plan ratunku” Unii Europejskiej, a także całej Europy, zbiegł się ze zmianą władzy w unijnych instytucjach. Przykładowo rok 2014 był okresem, w którym zakończyła się VII kadencja Parlamentu Europejskiego, a przeprowadzone

wybory w dniach 22-25 maja umożliwiły Europejczykom wybór nowego składu tej instytucji na kolejną, już VIII kadencję³¹⁰. Rok 2014 to również moment, w którym końca dobiegła II kadencja przewodniczącego Komisji Europejskiej – José'a Manuela Barroso³¹¹. Pojawiły się więc domysły na temat wyboru przyszłego przewodniczącego Komisji Europejskiej spośród dwóch potencjalnych kandydatów na to stanowisko – popieranego przez Chadecję Jeana-Claude'a Junckera oraz reprezentującego lewicę Martina Schulza³¹². Faworytem, a później też bezapelacyjnym zwycięzcą w wyborach na stanowisko szefa Komisji, okazał się dotychczasowy premier Luksemburga – Jean-Claude Juncker, który w swoim programie wyborczym przedstawił „dekalog” celów politycznych i działań, jakimi powinna zająć się Komisja Europejska podczas kolejnej kadencji. Owe wytyczne polityczne skupiają wokół siebie takie kwestie, jak³¹³:

1. Pobudzenie zatrudnienia, wzrostu i inwestycji;
2. Połączony jednolity rynek cyfrowy;
3. Stabilna unia energetyczna z perspektywiczną polityką w kwestii zmiany klimatu;
4. Pogłębiony i bardziej sprawiedliwy rynek wewnętrzny oparty na wzmocnionej bazie przemysłowej;
5. Pogłębiona i bardziej sprawiedliwa unia gospodarcza i walutowa;
6. Rozsądna i wyważona umowa o wolnym handlu ze Stanami Zjednoczonymi;
7. Obszar sprawiedliwości i przestrzegania praw podstawowych, którego podstawą jest wzajemne zaufanie;
8. W kierunku nowej polityki w dziedzinie migracji;
9. Silniejsza pozycja na arenie międzynarodowej;
10. Unia demokratycznych zmian.

W niniejszym artykule autor wskaże główne wyzwania, jakie stoją nie tyle przed samą Unią Europejską, co przed III Republiką Grecką, która zмага się z problemami gospodarczymi od siedmiu lat. Na wstępie jednak należy zaznaczyć, że autor skupi się jedynie na najważniejszych jego zdaniem wyzwaniach dla Grecji w oparciu o listę priorytetów Jeana-Claude'a Junckera.

Pierwszym, zasadniczym wyzwaniem zarówno dla III Republiki Greckiej, jak i dla całej Unii Europejskiej, to przede wszystkim pobudzenie zatrudnienia, wzrostu oraz inwestycji, co również obecny przewodniczący Komisji Europejskiej uważa za największy priorytet. Juncker

³¹⁰ Zob. Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2014 r., [w:] <http://www.europarl.europa.eu/elections-2014/pl> [dostęp: 22.02.2016].

³¹¹ Zob. II Komisja Barroso 2010-2014, [w:] http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/index_pl.htm [dostęp: 22.02.2016].

³¹² Zob. Wybory do PE. Dwóch kandydatów na szefów Komisji Europejskiej w Polsce, [w:] <http://zmieniacunie.money.pl/wybory;do;pe;dwoch;kandydatow;na;szefow;komisji;europejskiej;w;polsce,53,0,1519669.html> [dostęp: 22.02.2016].

³¹³ Juncker J.-C., Nowy początek Europy: Mój program na rzecz zatrudnienia, wzrostu, sprawiedliwości oraz zmian demokratycznych – wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej, Strasburg, 15.07.2014, [w:] https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg_pl.pdf [dostęp: 22.02.2016].

w swoim programie pisze: „nie wierzę, byśmy mogli budować trwały wzrost gospodarczy na stale rosnącym zadłużeniu – jest to lekcja, którą należy wyciągnąć z kryzysu. Wiem też, że miejsca pracy tworzone są głównie przez przedsiębiorstwa, a nie rządy czy instytucje UE. Wierzę jednak, że możemy dużo lepiej wykorzystać wspólny unijny budżet oraz Europejski Bank Inwestycyjny (EBI)”³¹⁴. Analizując jednak grecką gospodarkę od roku 1975, można śmiało zauważyć, że Ateny swój wzrost gospodarczy budowały na stale rosnącym zadłużeniu, co świadczy o przeciwieństwie wobec stanowiska Junckera. Aby to zobrazować, autor dokonał podziału historii gospodarczej Grecji na trzy okresy, z których pierwszy ma początek od momentu ukonstytuowania się III Republiki Greckiej, aż do momentu jej akcesji do struktur Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej.

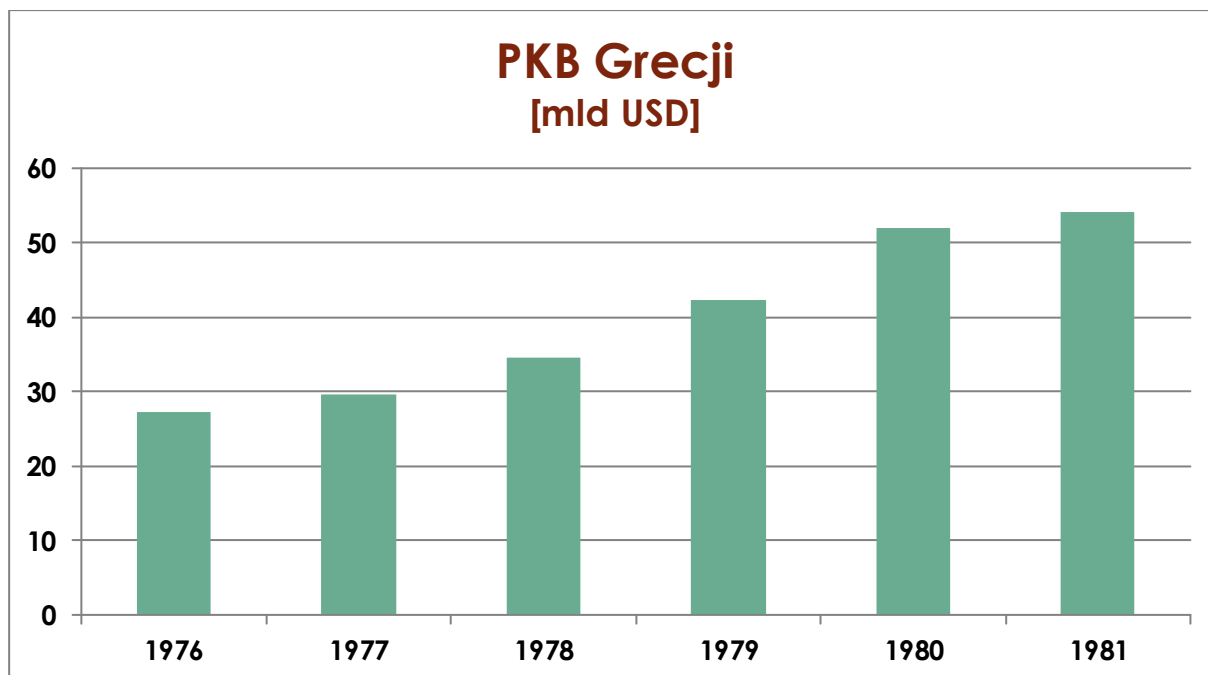
Początkowo głównymi sektorami Grecji były rolnictwo, rybołówstwo oraz przemysł. Razem wytwarzały one większość PKB państwa. Uprawiano pszenicę, kukurydzę, jęczmień, oliwki, pomidory, winorośl, ziemniaki, buraki cukrowe, owoce cytrusowe, bawełnę oraz tytoń. Greckie rolnictwo opierało się również na hodowli owiec, kóz oraz bydła, trzody chlewnej i drobiu, co zaopatrywało rynek m. in. w wołowinę i produkty mleczne (np. ser feta, jaja). Z kolei rybołówstwo opierało się na połowach większości gatunków ryb i owoców morza. Natomiast przemysł w Grecji dzielił się na takie gałęzie, jak: budownictwo, przemysł stoczniowy, obuwniczy, meblarski, motoryzacyjny, tekstylny, chemiczny, spożywczy, energetyczny, a przede wszystkim wydobywczy. Do głównych surowców wydobywanych w Grecji należały: węgiel brunatny, marmur, wapień, piasek, gips, grys, kaolin, rudy niklu, boksyty, ropa naftowa oraz gaz ziemny³¹⁵.

Utworzenie demokratycznego ustroju dało Grecji również szansę na podjęcie prób negocjacyjnych w kwestii akcesji do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Uważano, że członkostwo Grecji w ponadnarodowej organizacji tego typu, dałoby państwu gwarancję ochrony demokratycznego systemu politycznego na wypadek ponownego zamachu stanu, jaki miał miejsce w 1967 roku, kiedy rządy przejęła junta „Czarnych Pułkowników”. Członkostwo w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej dawało również Grecji szansę na podniesienie poziomu gospodarczego i zwiększenie konkurencyjności greckiej gospodarki względem gospodarek państw zachodnich. Wraz z rozwojem państwa greckiego, rozwijał się również jego potencjał gospodarczy, czego efektem był niemalże dwukrotny wzrost PKB, z 27,2 mld dolarów w 1976 roku do 54,2 mld dolarów w 1981 roku, co zostało ukazane na poniższej tabeli nr 1.

³¹⁴ Ibidem, s. 3.

³¹⁵ Por.: <http://www.tradingeconomics.com>, <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook>, <http://www.statistics.gr>, M. Gajewski, K. Poznańska, *Republika Grecji – Elliniki Dimokratia*, Warszawa 1976, s. 156-197.

Tabela 7.1. Wartości Greckiego PKB w latach 1976-1981.



Źródło: www.tradingeconomics.com, <http://www.statistics.gr/> [dostęp: 23.02.2016].

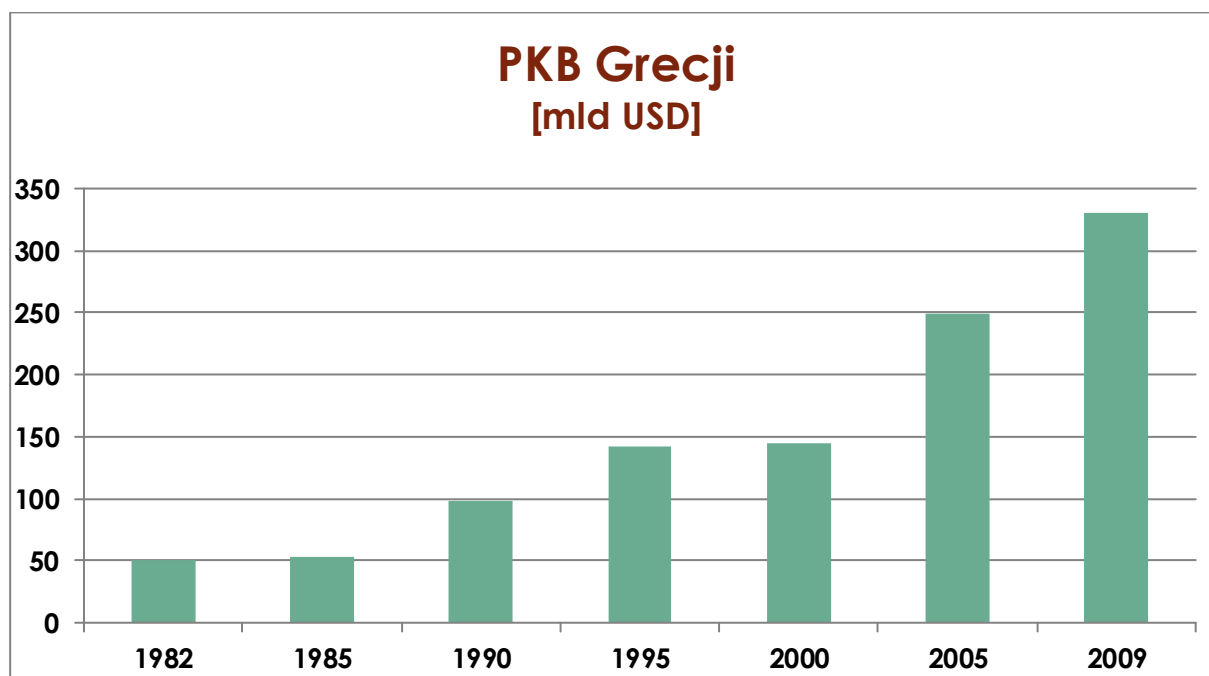
Grecka akcesja do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w dniu 1 stycznia 1981 roku stanowiła przełom w rozwoju polityczno-gospodarczym tego państwa. Od tego momentu Grecja miała możliwość pozyskiwania dodatkowych funduszy na rzecz podnoszenia własnego poziomu gospodarczego. Należy jednak zaznaczyć, że już wtedy Ateny realizowały politykę wzrostu gospodarczego przy jednoczesnym zadłużaniu państwa. Wystarczy przypomnieć same okoliczności zmiany na greckiej scenie politycznej w 1981 roku, kiedy to politycy z Panhelleńskiego Ruchu Socjalistycznego bojkotowali umowę akcesyjną dążąc do wyborczego zwycięstwa. Po przejęciu władzy w państwie, socjaliści zwracali się niejednokrotnie do Brukseli z postulatem renegotjacji umowy akcesyjnej, co uzasadniali nadmiernymi brakami i zbyt dużymi opóźnieniami w rozwoju greckiej gospodarki w stosunku do państw zachodnich, a więc pozostałych państw członkowskich Wspólnoty. Przez to też Rada Europejska przyznała Grekom 3 mld dolarów w celu wyrównania owych braków i przyspieszenia greckiego rozwoju gospodarczego. Kolejny szantaż akcesyjny miał miejsce przed kolejnym rozszerzeniem EWG o Hiszpanię i Portugalię. Wówczas Grecy uzależnili swoje stanowisko w sprawie udzielenia zgody wobec akcesji ww. państw od kolejnej pomocy finansowej³¹⁶.

Przystąpienie III Republiki Greckiej do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej zapoczątkowało zdaniem autora drugi okres w historii gospodarczej współczesnej Grecji. Był to okres, który trwał do 2009 roku. Analizując zmiany gospodarcze w państwie należy zaznaczyć, że zaczęto przekształcać ten kraj gospodarki rolniczo-surowcowej na gospodarkę

³¹⁶ Zob. J. Bonarek, T. Czekalski, S. Sprawski, S. Turlej, *Historia Grecji*, Kraków 2005, s. 632-634.

usługową. Nastąpiła znaczna deindustrializacja Grecji, która objawiała się przede wszystkim w „emigracji” greckich przedsiębiorstw i greckiej produkcji za granicę. Tym samym przemysł zostawał w coraz większym stopniu wypierany przez usługi takie, jak: międzynarodowy transport morski, turystyka, handel i finanse oraz usługi związane np. z budownictwem – agencje nieruchomości³¹⁷.

Tabela 7.2. Wartości Greckiego PKB w latach 1982-2009



Źródło: www.tradingeconomics.com, <http://www.statistics.gr/> [dostęp: 23.02.2016].

Z czasem jednak okazało się, że rządy socjalistów nie przyniosły wymiernych korzyści, a głoszone przez nich postulaty wyborcze okazały się być jedynie obietnicami bez pokrycia. Zaobserwowano, że zbyt duża ilość środków finansowych zostawała przeznaczana na konsumpcję, a nie na modernizację greckiej gospodarki. Tym samym nie stawała się ona atrakcyjna dla zagranicznych przedsiębiorców. Brak pomysłu na przyciągnięcie zagranicznego kapitału połączone ze wzrostem wydatków konsumpcyjnych spowodował jedynie wzrost deficytu w finansach publicznych oraz spadek tempa rozwoju gospodarczego. Należy również zaznaczyć, że dekada rządów partii PASOK to okres budowania w Grecji państwa socjalnego, którego celem było uprzywilejowanie rozmaitych grup zawodowych sektora publicznego.

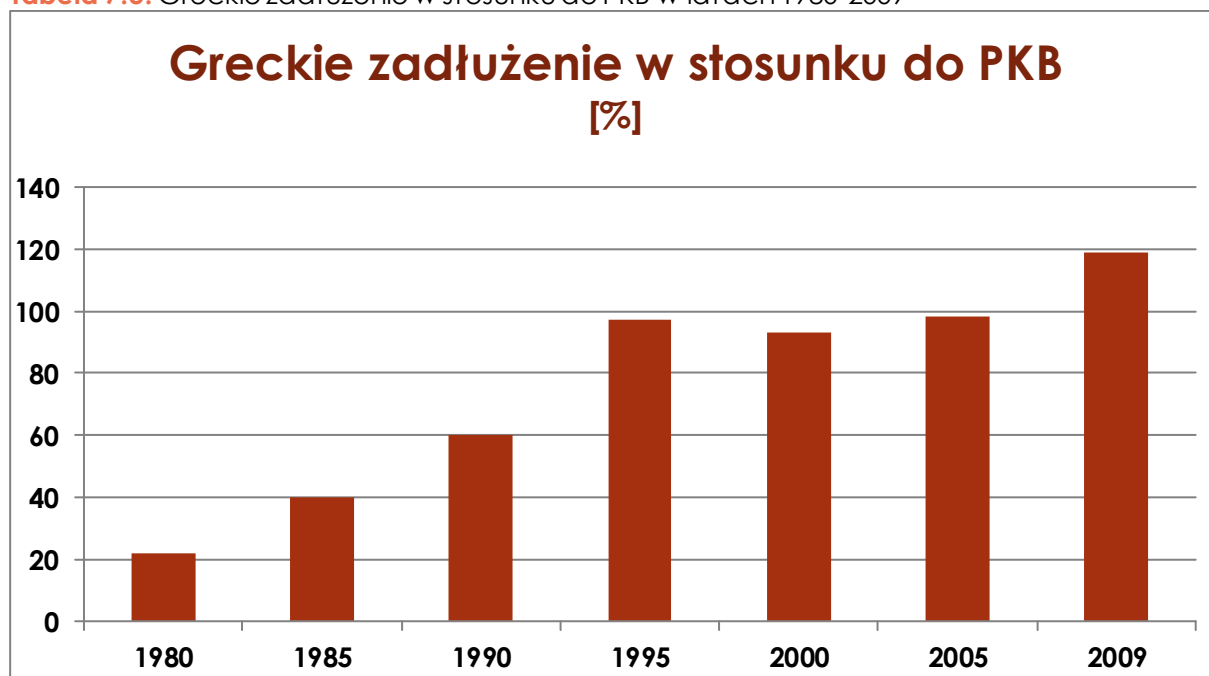
Rozbudowany system świadczeń socjalnych doprowadził w efekcie do kryzysu biurokracji. Coraz więcej Greków dążyło do podjęcia pracy w sektorze publicznym. Niestety bardzo często rekrutacja na stanowiska urzędnicze miała coraz mniej wspólnego z kwalifikacjami, a o pozytywnym wyniku postępowania rekrutacyjnego decydowały prywatne

³¹⁷ Zob. T. Czekalski, *Grecja*, Warszawa 2003, s. 63-67.

powiązania ze środowiskiem partyjnym. Tym samym zamiast rosnących kwalifikacji urzędników bardziej realizowano praktykę nepotyzmu. Taki stan rzeczy doprowadzał jedynie do spadku jakości świadczonych usług przez urzędy państwowe. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku służb mundurowych, np. Greckiej Policji (Elliniki Astynomia). Prywatne znajomości i nepotyzm powodowały, że coraz więcej funkcjonariuszy dostawało się do służby bez odpowiedniego przeszkolenia, co jedynie sprzyjało wzrostowi przestępczości w państwie. Innym negatywnym zjawiskiem był również kryzys w służbie zdrowia, polegający na przeludnieniu szpitali, co z kolei wydłużało godziny pracy lekarzy³¹⁸. Pojawiły się wówczas pytania o fundusze na rzecz informatyzacji szpitali, na które odpowiedzi nie znaleziono. Dodatkowym czynnikiem wprowadzającym chaos w greckiej administracji była korupcja, która *de facto* pojawiała się w każdej dziedzinie życia Greków. Obecnie Grecja zajmuje *ex aequo* z Bułgarią, Rumunią i Włochami pierwsze miejsce w Europie, a 69 na świecie, jeżeli chodzi o współczynnik korupcji³¹⁹.

Efektom powyższych wydarzeń były jedynie coraz bardziej wzrastające wydatki rządowe, które z kolei generowały dług publiczny. Poniższa tabela ukazuje stosunek greckiego zadłużenia w stosunku do greckiego PKB w latach 1980-2009.

Tabela 7.3. Greckie zadłużenie w stosunku do PKB w latach 1980-2009



Źródło: www.tradingeconomics.com, <http://www.statistics.gr/> [dostęp: 23.02.2016].

³¹⁸ Zob. J. Bonarek, et al., op. cit. s. 636-637.

³¹⁹ Zob. *Visualizing the corruption perceptions index 2014*, [w:] <http://www.transparency.org/cpi2014/infographic/regional/european-union-and-western-europe>, [dostęp: 25.02.2016].

Trzecim okresem w historii gospodarczej współczesnej Grecji jest okres od 2009 roku, a więc okres od wybuchu greckiego kryzysu finansowego i trwa do chwili obecnej. To okres, który zdaniem autora jest jedynie efektem nieumiejętnego prowadzenia polityki gospodarczej państwa przez greckie władze. Charakteryzuje się on znacznym obniżeniem poziomu PKB kraju wraz ze znacznym wzrostem zadłużenia publicznego. W wyniku zagrożenia niewypłacalnością państwa, władze greckie zgłosiły się po pomoc finansową do instytucji ponadnarodowych, które z kolei zastrzegły przyznanie owej pomocy od zobowiązania się strony greckiej do przeprowadzania reform gospodarczych w państwie, polegających przede wszystkim na wprowadzeniu planu drastycznych cięć budżetowych, których efektem było znaczne obniżenie się poziomu życia każdego obywatela Grecji. Owe reformy spowodowały jedynie redukcję etatów w sektorze publicznym, spadek tempa rozwoju gospodarczego, upadek małych przedsiębiorstw, a tym samym wzrost bezrobocia, szczególnie wśród osób młodych. Wraz ze spadkiem PKB państwa rośnie jednak zadłużenie w wyniku przyznanej trzykrotnie pomocy finansowej Grecji w trzech programach, tzw. *bail-outach*. Łącznie Grecja uzyskała od Trojki (Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Komisji Europejskiej oraz Europejskiego Banku Centralnego) pomoc finansową w wysokości niemalże 330 mld euro³²⁰.

Zdaniem autora postulat obecnego szefa Komisji Europejskiej jest jak najbardziej trafny jeżeli chodzi o aktualną sytuację III Republiki Greckiej. Publiczne środki pochodzące ze źródeł unijnych powinny zostać wydatkowane w znacznie inny sposób, odmienny od tego, który miał miejsce w Grecji przez lata. Środki unijne powinny być wykorzystywane na rozwój gospodarki, pobudzenie inwestycji, a nie na spłatę zadłużenia i pokrycie bieżących, nadal rosnących, wydatków budżetowych.

Zagłębiając się w dalszym stopniu w wytyczne Junckera autor zwraca uwagę na zapis: „Nasz rynek wewnętrzny musi być bardziej sprawiedliwy. Nie naruszając kompetencji państw członkowskich w kwestii systemów opodatkowania, powinniśmy jednak nasilić starania, aby walczyć z unikaniem opodatkowania i oszustwami podatkowymi, tak aby każdy wносił odpowiedni wkład. Będę przede wszystkim promował współpracę administracyjną między organami podatkowymi i dążył do przyjęcia na poziomie UE wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych oraz podatku od transakcji finansowych”³²¹. Biorąc pod uwagę obecną sytuację ekonomiczną III Republiki Greckiej autor uważa, że powyższy postulat również jest zasadny, a jego realizacja powinna mieć przede wszystkim miejsce na terytorium tego państwa.

³²⁰ Zob. *European Stability Mechanism Programme for Greece*, EUBusiness, 20.08.2016, [w:] <http://www.eubusiness.com/europe/greece/esm-greece> [dostęp: 01.03.2016]; *Financial assistance to Greece*, Economic and Financial Affairs, European Commission, 06.01.2016 [w:] http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/index_en.htm [dostęp: 01.03.2016].

³²¹ Juncker J.-C., *op. cit.*

Unikanie opodatkowania, a także liczne oszustwa podatkowe ze strony greckich obywateli stanowią jedną z głównych determinant greckiego kryzysu finansowego³²². Za przykład może posłużyć kontrowersyjna kwestia podatków od nieruchomości. Podatek ten opłacany jest dopiero po zakończonej budowie domu, co rodzi sprzeczność w przypadku wielu domów, które pomimo niezakończonej budowy, są zamieszkiwane przez Greków. Należy jednak podkreślić, że grecka skłonność do niepłacenia podatków ma podłoże historyczne i sięga XIX wieku, kiedy to Grecja znajdowała się pod okupacją Imperium Osmańskiego. Wówczas niepłacenie podatków było odbierane przez Greków jako akt odwagi. Po wojnie grecko-tureckiej w latach 1821-1832 Grecja uzyskała niepodległość w 1830 roku, jednak zwyczaj niepłacenia podatków pozostał nadal w mentalności greckiego społeczeństwa aż do czasów współczesnych. Ponadto problem niepłacenia podatków wynika również ze złej kontroli finansowej obywateli ze strony państwa z powodu braku z informatyzowanych systemów w urzędach skarbowych, gdzie zamiast elektronicznych rejestrów podatników działają systemy kartkowe, co zostało zauważone przez dziennikarzy „The Telegraph”³²³. Pomimo faktu, że władze greckie podjęły wszelkie starania na rzecz ściągania zaległych podatków, należy również powiedzieć o obywatelach, którzy świadomie nie płacą podatków, wyrażając w ten sposób swój protest i pogardę wobec rządu i państwa. Osoby te zjednoczyły się tworząc tzw. Akcję OXI (czyt. OCHI). Akcja ta polega na wyrażaniu sprzeciwu wobec struktur rządzących i instytucji państwowych poprzez niewykonywanie obowiązków obywatelskich, takich jak płacenie podatków, mandatów i kar finansowych, grzywnien, uczęszczanie na wybory, etc. Poniższe zdjęcie pochodzi z kampanii przedreferendalnej związanej z wyrażeniem akceptacji lub odrzuceniem planu porozumienia przedstawionego przez Komisję Europejską, Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Europejski Bank Centralny³²⁴.

Zdjęcie 7.1. Στο δημοψήφισμα της 5ης Ιουλίου ψηφίζω OXI (pl. W referendum w dniu 5 lipca głosuj NIE).



Źródło: <http://3.bp.blogspot.com/-oIW2eNNX0Cc/VZAOqybnJ7I/AAAAAAAAA4M/BTKR5JnJ35o/s1600/OXI.jpg> [dostęp: 02.03.2016].

³²²Zob. D. Sturis, *Rozkładana Grecja*, „Polityka”, nr 47/2011, J. Żakowski, *Drapieżcy i ofiary*, „Polityka”, nr 16/2011.

³²³ *Grecy utopili 42 mld euro. Unikanie płacenia podatków to ich narodowy sport*, Portal Wyborcza.biz, 08.07.2013 [w:] http://wyborcza.biz/biznes/1,147768,14241716,Grecy_utopili_42_mld_euro__Unikanie_placenia_podatkow.html [dostęp: 07.03.2016].

³²⁴ Zob. M. Musiał-Karg, E. Lesiewicz, *Brytyjskie i greckie referenda a groźba Brexitu i Grexitu*, „Przegląd Europejski”, nr 3/2015, s. 122-123.

Kolejny postulat Junckera, na który autor zwraca uwagę to kwestia pogłębionej i bardziej sprawiedliwej unii gospodarczej i walutowej. Juncker w swoim programie ratunkowym pisze: „W perspektywie średnioterminowej sądzę, że musimy zrównoważyć sposób przyznawania warunkowej pomocy stabilizacyjnej państwom strefy euro znajdującym się w trudnej sytuacji. W przyszłości powinniśmy być w stanie zastąpić „trojkę” strukturą o większej legitymacji demokratycznej i w większym stopniu rozliczanej, należącej do środowiska instytucji europejskich i objętej wzmocnioną kontrolą parlamentarną zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym”³²⁵. Śledząc bieżące wydarzenia w Grecji należy jednak podkreślić, że greckie społeczeństwo bardzo często protestowało i wyrażało sprzeciw wobec działań Trojki, która narzucała greckiemu rządowi zbyt restrykcyjne warunki wprowadzania programu oszczędnościowego w zamian za przyznanie kolejnych transz środków finansowych na zabezpieczenie bieżącej działalności państwa. Tym samym przedstawiciele Trojki, jak i jej sama instytucja, nie cieszyła się dużą legitymacją ze strony obywateli, którzy utożsamiali ją z czymś złym. Świadczy o tym wypowiedź jednego z Greków: „Po tym jak Grecja przystąpiła do porozumienia z Trojką, ta z kolei zażądała redukcji wszystkich pensji o 40%, a w szczególności w administracji. Ale również chciała usunąć wiele świadczeń socjalnych, które Grecy dostawali przez długi czas. To stało się główną przyczyną protestów pod Parlamentem (Συνταγμα). Dziś Grecy masowo protestują zarówno przeciwko rządowi, jak i przeciwko żądaniom Trojki, ponieważ stracili zaufanie do wszystkich polityków”³²⁶. W wyniku wprowadzenia przez rząd grecki polityki „drakońskich” cięć budżetowych społeczeństwo greckie doznawało coraz to większej frustracji, której efektem był wzrost eurosceptycznych nastrojów.

Idąc dalej za postulatami Junckera, zdaniem autora warto przytoczyć postulat Unii wspólnych wartości: „Musimy zająć się korupcją, zwalczać terroryzm i przeciwdziałać radykalizacji postaw, gwarantując równocześnie przestrzeganie praw podstawowych i wartości, w tym praw procesowych i zasad ochrony danych osobowych”³²⁷. Realizacja wspólnych wartości unijnych zdaniem autora jest nieodzownym elementem dalszego postępu integracji europejskiej. Nie mniej jednak analizując przykład III Republiki Grecji należy podkreślić, że greckie społeczeństwo w wyniku przeprowadzonych reform i cięć budżetowych uległo znacznej frustracji, która z kolei przerodziła się w znaczną radykalizację. Dowodem na taki stan rzeczy jest zmiana głównych graczy na greckiej scenie politycznej. W miejsce dotychczasowych dwóch dominujących partii, tj. centrolewicowego Panhelleńskiego Ruchu Socjalistycznego (PASOK) oraz centroprawicowej Nowej Demokracji (ND), pojawiły się dwa nowe, radykalne ugrupowania polityczne, tj. SYRIZA (Koalicja Radykalnej Lewicy) oraz skrajnie prawicowy Złoty Świt (XA). Obie partie przełamały dotychczasowy grecki establishment, trwający w niezmienniej formie niemalże przez cztery dekady.

³²⁵ Juncker J.-C., *op. cit.*

³²⁶ Fragment wywiadu z obywatelem Grecji, materiał autora, tłumaczenie własne.

³²⁷ Juncker J.-C., *op. cit.*

Na szczególną uwagę zasługuje jednak partia Złotego Świtu, której członkowie wyrażają stanowczy sprzeciw wobec imigrantów, głosząc przy tym skrajnie nacjonalistyczne hasło „Grecji należącej do Greków”. Członkowie tej partii uważają, że za kryzys w Grecji odpowiedzialni są imigranci, którzy zabierają miejsca pracy Grekom i narażają państwo na szkody. Bardzo często dochodzi do sytuacji, kiedy zwolennicy Złotego Świtu tworzący tzw. bojówkę partii stosują przemoc fizyczną wobec imigrantów, a tym samym naruszają ich prawa podstawowe³²⁸. Tym samym, biorąc pod uwagę coraz częściej pojawiające się postawy ksenofobiczne w greckim społeczeństwie, jak również rosnący w znacznym stopniu radykalizm, kierunek działań Komisji Junckera jest jak najbardziej wskazany.

Analizując obecną sytuację polityczno-ekonomiczną III Republiki Greckiej, jak również nastroje panujące wśród greckiego społeczeństwa należy podkreślić, że działania Komisji Jeana Claude'a Junckera w oparciu o postulaty zawarte w cytowanym programie są zasadne i nieodzowne jeżeli chodzi o dalsze losy zarówno procesu integracyjnego, jak również samej Grecji. Nie mniej jednak zdaniem autora Komisja Europejska stoi na chwilę obecną przed trudnym wyzwaniem, którego realizacja może pochłonąć wiele czasu.

The challenges of European Integration in the 21st century, the example of the 3rd Hellenic Republic

Third Hellenic Republic is a country, which was built from scratch of the ground of the democratic values and ideals, that after the accession to the European Economic Community was to develop and approach towards the Western economic powers, realizing at the same time a typical model of the welfare state. A symbol of prosperity would be the adoption of the euro. But the lack of a responsible policy pursued by the "governments and rules of two families," creative accounting and Greek optimism and hedonistic lifestyle have led to problems such as firstly the economic problems and secondly also socio-political. The crisis rebelled the Greek society against throughout Europe, and in particular against EU institutions. In turn, the Europeans have the fear of solidarity aid for Greece. Where, then, is today a destination of the European Integration? What challenges are today for Greece?

Bibliografia

Bonarek J., Czekalski T., Sprawski S., Turlej S., *Historia Grecji*, Kraków 2005.

Czekalski T., *Grecja*, Warszawa 2003.

European Stability Mechanism Programme for Greece, EUBusiness, 20.08.2016, [w:] <http://www.eubusiness.com/europe/greece/esm-greece> [dostęp: 01.03.2016].

³²⁸ Zob. *Złoty Świt: Stop islamizacji, Grecja należy do Greków!*, portal: Nacjonalista.pl, 16.04.2016, [w:] <http://www.nacjonalista.pl/2016/04/16/zloty-swit-stop-islamizacji-grecja-nalezy-do-grekow/> [dostęp: 10.03.2016].

Financial assistance to Greece, Economic and Financial Affairs, European Commission, 06.01.2016 [w:] http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/index_en.htm [dostęp: 01.03.2016].

Fragment wywiadu z obywatelem Grecji, materiał autora, tłumaczenie własne.

Gajewski M., Poznańska K., *Republika Grecji – Elliniki Dimokratia*, Warszawa 1976.

Grecy utopili 42 mld euro. Unikanie płacenia podatków to ich narodowy sport, Portal Wyborcza.biz, 08.07.2013 [w:] http://wyborcza.biz/biznes/1,147768,14241716,Grecy_utopili_42_mld_euro__Unikanie_placenia_podatkow.html [dostęp: 07.03.2016].

<http://3.bp.blogspot.com/-oIW2eNNX0Cc/VZAOqybnJ7I/AAAAAAAAA4M/BTKR5JnJ35o/s1600/OXI.jpg> [dostęp: 02.03.2016].

<http://www.statistics.gr/> [dostęp: 23.02.2016].

<https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook> [dostęp: 23.02.2016].

II Komisja Barroso 2010-2014, [w:] http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/index_pl.htm [dostęp: 22.02.2016].

Juncker J.-C., *Nowy początek Europy. Mój program na rzecz zatrudnienia, wzrostu, sprawiedliwości oraz zmian demokratycznych – wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej*, Strasburg, 15.07.2014, [w:] https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg_pl.pdf [dostęp: 22.02.2016].

Musiak-Karg M., Lesiewicz E., *Brytyjskie i greckie referenda a groźba Brexitu i Grexitu*, „Przegląd Europejski”, nr 3/2015.

Sturis D., *Rozkładana Grecja*, „Polityka”, nr 47/2011.

Visualizing the corruption perceptions index 2014, [w:] <http://www.transparency.org/cpi2014/infographic/regional/european-union-and-western-europe>, [dostęp: 25.02.2016].

www.tradingeconomics.com [dostęp: 23.02.2016].

<http://www.statistics.gr/> [dostęp: 23.02.2016].

Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2014 r., [w:] <http://www.europarl.europa.eu/elections-2014/pl> [dostęp: 22.02.2016].

Wybory do PE. Dwóch kandydatów na szefów Komisji Europejskiej w Polsce, [w:] <http://zmieniacunie.money.pl/wybory;do;pe;dwoch;kandydatow;na;szefow;komisji;eu;ropejskiej;w;polsce,53,0,1519669.html> [dostęp: 22.02.2016].

Złoty Świt: Stop islamizacji, Grecja należy do Greków!, portal: Nacjonalista.pl, 16.04.2016, [w:] <http://www.nacjonalista.pl/2016/04/16/zloty-swit-stop-islamizacji-grecja-nalez-y-do-grekow/> [dostęp: 10.03.2016].

Żakowski J., *Drapieżcy i ofiary*, „Polityka”, nr 16/2011.

TTIP agreement, Africa and the so-called migration crisis: a unique chance for change for the better or an overlooked threat for development of the least developed?

While analyzing the possible scenarios of the European Union's future, nowadays, among the most discussed issues appear the reasonable and balanced TTIP agreement - what stands as the 6th out of 10 priorities set by Jean-Claude Juncker for the European Commission - and, undoubtedly, the so-called "migration crisis". A number of studies on the TTIP's potential impact on the third countries' economies have indicated that the TTIP can both, improve or worsen the economic situation in some of them. Noteworthy, the internal situation in certain African countries is meaningful for alleviation of the current "migration crisis" and since both the United States and the European Union are among the most important economic partners of many African countries, it can be expected that the agreement may significantly influence their economies. Therefore, the main objective of the paper is an analysis of the possible effects stemming from the TTIP for African countries. Consequently, the study has led the author to the conclusion that it is deeply in the EU's interest that the TTIP could serve as a lever for sustainable development in African countries as far as it is possible.

Introduction

In the context of pervasive globalization, growing importance of regionalism, and subsequent move towards regional blocks, the question of "massive super-regional trade agreements" rises increasingly. Currently, this issue has been mainly attached to the United States, as it has recently formed along with a number of countries scattered on the seashores of Pacific the Trans-Pacific Partnership (TPP). Furthermore, the U.S. moved towards another example of such agreement with the European Union, and has launched the negotiations on the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). According to the European Commission, the TTIP "is a free trade agreement currently being negotiated between the European Union and the United States. The aim of the agreement is to create growth and jobs on both sides of the Atlantic by removing trade barriers. Removing trade barriers would boost and facilitate the buying and selling of goods and services, as well as investment in each of the economies".³²⁹ However, despite all of the expected great benefits that guided

³²⁹ European Commission, *The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): The TTIP explained*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/may/tradoc_152462.pdf, (access on 26.11.2015).

the two partners to initiate the project, the TTIP has become a subject of controversy. The agreement attracts the attention of media and public due to the lack of transparency and democratic procedures, in addition there appear many other controversial issues, such as e.g. the question of Investor-state dispute settlement (ISDS), or the relative lack of transparency of negotiations and democratization of this question. Besides the rising scepticism and anxiety within the civil societies across the EU and the U.S., the TTIP will impact and challenge the global geopolitics. An already existing, considerable number of studies that scrutinized the TTIP's plausible effects is not clarifying these questions as it is not consistent in assessment of the agreement. Nevertheless, whether some predict a collapse of the negotiations while others see the accord as an immense opportunity for regaining of the leading position in international economic relations - there should be no doubt that such agreement sooner or later will be accomplished as the possible failure of negotiations would result in tremendously failing confidence between both sides of the Atlantic.³³⁰

The lasting severe financial and economic situation along with the migration crisis have impacted the EU's place on the international arena - in fact, both situations could undermine its position in a great extent. A complex game of interests of the particular member states does not facilitate this problem and therefore, it is extremely difficult to predict the EU's next steps. However, according to the TTIP's advocates, the above-mentioned question of the transatlantic agreement that arose just two years ago, may appear as one of the clues that could help to solve the EU's troubles. Since the accord may affect nearly 40 percent of the world's GDP and the transatlantic market remains the most important in the world, the TTIP can indeed affect many issues - starting from the particular groups of interest, through whole societies and ending with the global geopolitics.³³¹ Although there is much of evidence that the implications of this project may significantly increase the competitiveness and attractiveness of US and EU economies, in case of any losses for the third parties (which are likely to occur) a political damage may be caused.³³² Indeed, while this affair is mainly perceived in the European public debate as a matter of concern for a European citizen, many people around the world also attentively observe its development. However, the solicitude of the third parties in this affair takes unfortunately not much of the European attention. The European Commission has already ensured that "in total, EU and US trade with the rest of the world would increase by over €33 billion"³³³ and adding that "liberalising trade between the EU and the US would have a positive impact on worldwide trade and incomes, increasing

³³⁰ Hamilton D., *TTIP: What are the implications for emerging powers and the international order?*, <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges-africa/news/ttip-what-are-the-implications-for-emerging-powers-and-the>, (access on 26.11.2015).

³³¹ Robert A., *European Parliament backs TTIP, rejects ISDS*, <http://www.euractiv.com/sections/global-europe/european-parliament-backs-ttip-rejects-isds-316142>, (access on 28.11.2015).

³³² Goerg M., Piatkiewicz D., *Why the Developing World Has a Problem with TTIP*, <http://www.gmfus.org/blog/2014/12/18/why-developing-world-has-problem-ttip>, (access on 28.11.2015).

³³³ European Commission, *Independent study outlines benefits of EU-US trade agreement*, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-211_en.htm, (access on 27.11.2015).

global income by almost €100 billion".³³⁴ Finally, it argues that "the harmonising of standards between the EU/US could encourage the creation of 'global standards. Consequently, it would be easier and cheaper for companies worldwide to produce and trade goods according to this single global standard".³³⁵ Yet, many argue that the plausible distribution of these benefits may become uneven, and some of the third countries - lossy.³³⁶ An analysis of the TTIP's implications pursued in 2014 by J. Capaldo, which was based on the United Nations Global Policy Model that simulated the impact of the agreement on the global economy in a context of protracted austerity and low growth, indeed, concluded that its results differ dramatically from the then existing assessments.³³⁷ Actually, according to a study prepared by IFO, "while Europe and the United States will see increased job creation, the rest of the world stands to lose 240,000 jobs".³³⁸ However, there is also a number of studies that predict a minor influence of the overall effects of the megaregional arrangements (TTIP, TTP) on the economies of third countries. Yet, as regards the developing countries, the situation becomes more complex as they may probably encounter higher levels of competition in a specific set of products.³³⁹ In the context of current tense situation caused by economic, financial and finally the so-called "migration" crisis, asking why the EU should care about this problem in a much greater extent is especially timely. While the current migration crisis is particularly linked with the situation in some African countries, it is important to analyze the TTIP's implementation consequences for their economies.

Thus, the main objective of this paper was an analysis of the TTIP's plausible implications for sub-Saharan African (SSA) countries. In order to provide an explanation of the problem, the applied approach was the review of literature concerning the studies scrutinizing the TTIP's possible implications (which mostly use some various Computable General Equilibrium models). Consequently, this paper goes as follows: in the first section a geopolitical context (with a special regard on SSA countries) of the plausible TTIP's implications was presented. Next, the following section aimed to analyse the TTIP's possible impact on SSA countries. Finally, in the last part of this study, some final remarks and conclusions were provided.

³³⁴Francois J., Manchin M., Norberg H., Pindyuk O., Tomberger P., *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment*, Centre for Economic Policy Research, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf, (access on 27.11.2015).

³³⁵European Commission, *The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): The TTIP explained*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/may/tradoc_152462.pdf, (access on 26.11.2015).

³³⁶*The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership, What about the impact on developing countries?*, <http://www.fairpolitics.eu/doc/TTIP%20case%20Fair%20Politics%20Update%20DEF.pdf>, (access on 26.11.2015).

³³⁷J. Capaldo, *The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: European Disintegration, Unemployment and Instability*, GDAE Working Paper 2014, No. 14-03, http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/wp/14-03CapaldoTTIP_ES.pdf, (access on 27.11.2015).

³³⁸Falk R., Unmüsig B., *The great revenge of the North? TTIP and the rest of the world*, <http://www.boell.de/en/2014/03/10/great-revenge-north-ttipand-rest-world>, (access on 22.11.2015).

³³⁹Draper P., Lacey S., Ramkolowan Y., *Mega-regional trade agreements: implications for the African, Caribbean, and Pacific countries*, ECIPE Occasional paper, 2014, No. 2, http://www.ecipe.org/app/uploads/2014/12/OCC22014_.pdf, (access on 25.11.2015).

The geopolitical context

The geopolitical context of the TTIP may be well reflected by the words that the British Prime Minister, David Cameron, used in June 2013 when he was hosting G8-summit: "We are talking about what could be the biggest bilateral trade deal in history, a deal that will have a greater impact than all the other trade deals on the table put together". Or, as put it J. Bove, one of the TTIP's aims is to create an alliance of the Global North against the Global South.³⁴⁰ Indeed, the TTIP's great impact on global affairs may be currently somewhat underestimated. The voices of preoccupation have already gained some attention in Europe - naturally, these come from the more important global players, such as China. Also Turkey points out its worries, as the country - due to the Customs Union with the EU - sees itself in a particular situation in this case.³⁴¹ Nevertheless, some studies estimate that certain countries which are less influential in terms of their economic and trade power may become even more endangered by the consequences of the new transatlantic, super-regional trade agreement. The research pursued by Bertelsmann Stiftung, indeed, notices that (assuming a deep liberalization scenario) less-developed areas like "Latin American countries such as Mexico, Belize and Chile are predicted to be the biggest losers in terms of GDP as a consequence of the mega trade deal, losing respectively 7.2%, 6.0% and 5.6% in real GDP per capita".³⁴² However, the report also indicates a possible rise of welfare in some third countries, such as: Indonesia, Brazil or Kazakhstan by 0.1 percent of real per capita income in terms of the tariff elimination scenario.³⁴³ Consequently, in the context of the current situation, the question of the TTIP's possible impact is particularly interesting as regards the African continent. The results of the same research (this time assuming a tariff scenario) urges that some of the sub-Saharan African countries, such as Ivory Coast and Guinea may see their real per capita income falling by more than 6 percent. Likewise, Botswana and Madagascar may note a decrease in real per capita income by around 4 percent.³⁴⁴

The question of development in these countries has recently arisen as a more important factor of global stability than ever before. This is one of the reasons why the European Union that is currently facing the so-called "migration crisis" (which affected its basic assumptions, for example: the relevance of the Schengen area what has put the free movement of persons into question) has recently established a more dynamic cooperation with the countries

³⁴⁰ J. Bove, *Hold-up à Bruxelles: Les Lobbies Au Coeur de L'Europe*, Paris, 2014, p. 200.

³⁴¹ *African nations question impact of TTIP on bilateral relations*, <http://www.viewws.eu/wp-content/uploads/2014/10/EU-trade-insights-report-Africa-TTIP.pdf>, (access on 25.11.2015).

³⁴² *The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership, What about the impact on developing countries?*, <http://www.fairpolitics.eu/doc/TTIP%20case%20Fair%20Politics%20Update%20DEF.pdf>, (access on 26.11.2015). For more information and data see: Felbermayr G., Heid B., Lehwald S., *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Who benefits from a free trade deal?*, Bertelsmann Stiftung, 2013, <http://www.bfna.org/sites/default/files/TTIP-GED%20study%2017June%202013.pdf>, p. 30 (access on 25.11.2015).

³⁴³ Felbermayr G., Heid B., Lehwald S., *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Who benefits from a free trade deal?*, Bertelsmann Stiftung, 2013, <http://www.bfna.org/sites/default/files/TTIP-GED%20study%2017June%202013.pdf>, (access on 25.11.2015).

³⁴⁴ *African nations question impact of TTIP on bilateral relations*, <http://www.viewws.eu/wp-content/uploads/2014/10/EU-trade-insights-report-Africa-TTIP.pdf>, (access on 25.11.2015).

of the dark continent. Although the number of African refugees and migrants reaching the EU's borders is not significant in comparison to the number of migrants from Middle East, the role of transit routes and instability in African countries is inestimable in the current conditions.³⁴⁵ Indeed, according to the Frontex Annual Risk Analysis report for 2013, the Moroccan and Algerian migrants often pointed on the same push factors of migration as the sub-Saharan Africans, which were mainly concerning suffering from lack of economic opportunities in their homelands. The facilitation of their settling in Europe and helping in finding a job was provided by their relatives or friends already living in the EU member states. Additionally, sub-Saharan Africans claimed that among the motives of their migration were also: social and economic unrest, armed conflicts in their home countries, and less frequently, religious persecution and marginalization of women.³⁴⁶ Furthermore, considering the result of a study provided by the International Organization for Migration (IOM), among the pull factors one would note the standards of living, opportunities for education and employment, respect for human rights and reuniting with family.³⁴⁷ Likewise, the EU used to claim that the international migration (in general from the South to the North - or more precisely - from the ACP countries to the EU) is primarily caused by poverty and lack of development. Therefore, nowadays the EU tries to focus its actions on poverty reduction and economic development in these countries, in order to "remove the incentive" rather than to create new barriers.³⁴⁸ In reference to this problem, one should ask what is the TTIP's role in alleviating this complex situation and about the agreement's coherence with the EU's approach towards developing countries. Despite its trifling attention in the European public and political debate, actually there are many factors that make this issue crucial.

In the last two decades Africa's economy experienced some major changes. Although the continent still holds its minimal share in world trade (2.2%),³⁴⁹ the African countries have impressively expanded their exports (from \$94 to \$424 billion, only in the 2000-2013 period) recently.³⁵⁰ Furthermore, such change also refers to the continent's main partners, as by 2013 Asia was taking the largest single share of African exports (34%). In this regard, there appears one another issue - the role of China. Although the EU as a block remains the most important trade partner for sub-Saharan Africa, in terms of bilateral partnership it is China now, while

³⁴⁵See more about the role of stability in the African countries in the management of current migration crisis and the EU's approach in this matter (The EU Emergency Trust Fund for Africa): http://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund-africa_en, (access on 07.03.2016).

³⁴⁶Frontex Annual Risk Analysis 2013, Frontex Risk Analysis Unit, Warsaw, 2013, p.31

³⁴⁷Migration Trends Across the Mediterranean: Connecting the Dots, June 2015, p.26

³⁴⁸J. Crush, *Between North and South: The EU-ACP Migration Relationship*, CIGI Papers no. 16 — April 2013, p.6.

³⁴⁹E. Herfkens, *TTIP and Sub-Saharan Africa: A Proposal to Harmonize EU and U.S. Preferences*, [in:] *The Geopolitics of TTIP: Repositioning the Transatlantic Relationship for a Changing World*, D. S. Hamilton (ed.), Center for Transatlantic Relations, Washington DC 2014, p.153.

³⁵⁰Schmiege E., *Trade Policy Options for Sub-Saharan Africa TTIP, EPAs, WTO and African Integration*, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015C23_scm.pdf, (24.11.2015).

its trade stands for 15 percent of the region's total trade.³⁵¹ Hence, one would ask a question about losing the battle for "African souls and minds" by the Europeans, but also about a more measurable results of such possible failure which could be denominated in a lost "scramble for Africa" and of course - for its natural resources. Taking this factor into consideration, the Europeans have still much of interest on the continent, and yet, the European Union's share of sub-Saharan Africa's exports has fallen from 36 percent in 2000 to 25 percent in 2013. Similarly, the share of exports towards the United States has decreased from 22 percent to 10 percent over the same period.³⁵² Nevertheless, although the economic significance of the both transatlantic partners has diminished remarkably over the last decade, together they still receive one-third of sub-Saharan Africa's exports what can reflect the immense importance of the trade agreements between the two blocks for the dark continent.³⁵³ To sum up, 40 percent of African exports are destined either for the U.S. or EU market, what probably makes the continent one of the most affected trade partners in the context of a plausible TTIP agreement.³⁵⁴

The TTIP's possible impact on sub-Saharan African Countries

Regarding the analysis of the TTIP's possible implications towards Africa, first of all one should note that for many African countries the preferential access to the markets of the U.S. and the EU may be endangered. According to the African Union Commissioner for Trade and Industry, Fatima Haram Acyl, "if TTIP serves to erode trade preferences currently enjoyed by African countries, there could be real negative implications for Africa".³⁵⁵ Some of the stakeholders which are observing the continuing negotiations on the new understanding also predict the danger for the position of preferential tariffs and quotas systems granted both by the EU (by the Cotonou agreement and Everything but Arms initiative) and the U.S. (African Growth and Opportunity Act - AGOA). However, the current significance of trade preferences is put into question. With the gradual liberalization of world trade along with simultaneous lowering of tariff levels within the various negotiation rounds of GATT and WTO, trade policy preferences lose effectiveness, what is called an "erosion of preferences".³⁵⁶ If this is the case, the question whether the preferences are still preferential arises. Nevertheless, the trade preferences may be extremely important for developing countries as their possible beneficial

³⁵¹P. Draper, S. Ismail, *Sitting on the sidelines: How will mega-regionals affect African LDCs?*, "Bridges Africa", Volume 3, Number 10, <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges-africa/news/sitting-on-the-sidelines-how-will-mega-regionals-affect-african>, (access on 30.11.2015).

³⁵²ibidem.

³⁵³ibidem.

³⁵⁴Draper P., Lacey S., Ramkolowan Y., *Mega-regional trade agreements: implications for the African, Caribbean, and Pacific countries*, ECIPE Occasional paper, 2014, No. 2, http://www.ecipe.org/app/uploads/2014/12/OCC22014_.pdf, (access on 25.11.2015).

³⁵⁵*African nations question impact of TTIP on bilateral relations*, <http://www.views.eu/wp-content/uploads/2014/10/EU-trade-insights-report-Africa-TTIP.pdf>, (access on 25.11.2015).

³⁵⁶F. Dieter, *La Politique de Développement de l'Union Européenne: Un Regard Personnel Sur 50 Ans de Cooperation Internationale*, Maastricht, 2008, p.7.

effects may increase export volumes, export diversification and create a possibility to charge higher prices.³⁵⁷

Another possible TTIP's result that strongly concerns the African economies is the effect of trade diversion which (due to the lowering of tariffs and non-tariff barriers) may cause a growth of bilateral trade between the U.S. and the EU. The problem is that at the same time this would probably result in a decrease of imports from the third countries, and especially from Africa as the African countries' commerce is much concentrated in the branches where the EU and the U.S. protection is particularly high (for instance: textiles, agriculture, fisheries). In consequence, this may lead to pushing out the African goods by the American ones. Bearing in mind that African economies are highly specialized and concentrated in just few industries, this means that excluding even few products from the preferential system may have a serious impact. Once again, according to a study prepared by Bertelsmann Stiftung, the West African countries appear as the main losers, while they actually may lose up to 7 percent of real per capita income in terms of the tariff elimination scenario. It happens because these countries traditionally trade intensively with Europe, especially with France and Belgium while at the same time, some of their exports may be replaced by products from the U.S. Moreover, the markets that would serve for these African products as an alternative destination are geographically distant.³⁵⁸ In turn, another study prepared by the German Development Cooperation Ministry acknowledges, that although there may appear some possible outcomes of the agreement resulting in a "trickle-down" effects (as for example an increase in the number of tourists visiting Kenya), the research also perceives a risk of subsequent more difficulties for getting market shares in value added exports and trade diversion outcomes.³⁵⁹ As a matter of fact, such situation may appear in the case of Ivory Coast, where the cocoa industry is crucial for the country's export. Indeed, the share of value added profits may be jeopardized, as the rules of origin (RoO) criteria could require a condition stating that at least 50 percent of the value added of a product must be produced in a TTIP signatory country, in order to benefit from tariff reduction.³⁶⁰ Naturally, such situation could result in a decrease of value added production in the SSA countries. Furthermore, if the African countries could not replace the lost export markets to the U.S. and the EU in the medium- to long-term, this may cause export prices to fall, as well as a decline in their terms of trade. Then, taking into account the fact that the TTIP, the TPP and the RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership)

³⁵⁷M. Persson, F. Wilhelmsson, *Assessing the Effects of EU Trade Preferences for Developing Countries*, [in:] Y. Bourdet, J. Gullstrand, K. Olofsdotter, (ed.), *The European Union and Developing Countries: Trade, Aid and Growth in an Integrating World*, Cheltenham, 2007, p. 29.

³⁵⁸Felbermayr G., Heid B., Lehwald S., *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Who benefits from a free trade deal?*, Bertelsmann Stiftung, 2013, <http://www.bfna.org/sites/default/files/TTIP-GED%20study%2017June%202013.pdf>, (access on 25.11.2015).

³⁵⁹Herkens E., *The impact of TTIP on sub-Saharan Africa*, <http://www.queries-feeps.eu/the-impact-of-ttip-on-sub-saharan-africa/>, (access on 25.11.2015).

³⁶⁰Fischer H., *TTIP talks - Africa remains left out*, <http://www.dw.com/en/ttip-talks-africa-remains-left-out/a-18241309>, (access on 27.11.2015).

agreements are concentrated primarily on facilitating investments in more developed regions of the world (where the investors face more stable and safe conditions), this may create new circumstances which could meaningfully endanger the investment incentives towards Africa.³⁶¹ Additionally, there appears a question of possible strengthening of the energy cooperation between the EU and U.S. considering the trade structure of some African countries. Indeed, whilst there has been a dynamic progress in finding its own resources and on the alternative energies, a possible decline in the demand for external resources in the U.S. can be expected soon.³⁶² Altogether, this appears as a plausible danger for the economic development of African countries.³⁶³

Another argument in reference to the TTIP's possible implications concerns the rising tensions between the so-called Global North and South. Since there is a great probability that both, the developing countries and the BRICS may lose a part of share in the world's trade, the TTIP may bring certain losses for their economies.³⁶⁴ The new agreement can consolidate the West's power and along with the introduction of the TTP, it may be decisive in formulation and preservation of global standardization and regulation systems without taking into account third countries' interests and opinions.³⁶⁵ This in turn, due to the costly process of adjustment with higher standards, may create another difficult situation for many sub-Saharan African countries. In addition, a possible political consequence of the TTIP may be reflected in an undermined position of the global governance institutions, such as the WTO that is believed to be one of the pillar arenas where some smaller countries can get voice and influence. The point is that negotiating the TTIP by the U.S. and the EU without any understanding with third parties or WTO may actually impair the already relatively weak position of developing and emerging countries in the future process of setting the global trade regulations.³⁶⁶ Such situation naturally causes a discontent in the SSA countries. According to a Kenyan economist David Owiro of the Institute of Economic Affairs, the terms of the proposed agreement are, indeed, unfair as he notices that "these talks should take place in a multilateral framework such as the World Trade Organization (WTO) where developing countries at least have a formal say."³⁶⁷

³⁶¹P. Draper, S. Ismail, *Sitting on the sidelines: How will mega-regionals affect African LDCs?*, "Bridges Africa", Volume 3, Number 10, <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges-africa/news/sitting-on-the-sidelines-how-will-mega-regionals-affect-african>, (access on 30.11.2015).

³⁶²*Ibidem*.

³⁶³J. Roy, R. Domínguez, (ed.), *The TTIP: The Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States*, Miami-Florida European Union Center Jean Monnet Chair, 2014, <http://www.as.miami.edu/media/college-of-arts-and-sciences/content-assets/euc/docs/books/TTIP.pdf>, (access on 27.11.2015). p.245.

³⁶⁴See: G. Felbermayr, B. Heid, S. Lehwald, *op. cit.*, p.28.

³⁶⁵M. Wąsiński, *TTIP a kraje trzecie: kto obawia się umowy transatlantyckiej*, PISM, "Biuletyn", 2015, Nr 45 (1282), http://www.pism.pl/files/?id_plik=19764, (access on 28.11.2015).

³⁶⁶See: Herfkens E., *The impact of TTIP on sub-Saharan Africa*, <http://www.queries-feeps.eu/the-impact-of-ttip-on-sub-saharan-africa/>, (access on 25.11.2015).

³⁶⁷Fischer H., *TTIP talks - Africa remains left out*, <http://www.dw.com/en/ttip-talks-africa-remains-left-out/a-18241309>, (access on 27.11.2015).

It is worthy of note, however, that along with the TTIP there are certain possible opportunities for sub-Saharan African countries. According to a study by the German IFO institute, developing countries may benefit from the new transatlantic agreement as this may be a factor fostering economic growth both in the EU and the U.S. and thus, such situation may result in an increased demand - also for some products from Third countries.³⁶⁸ In turn, another study assesses that an agreement reducing non-tariff barriers by 10-20 percent may increase the GDP of third countries by 47-99 billion euro.³⁶⁹ Likewise, there are certain advantages of the harmonization of standards, what in the case of SSA countries may: facilitate the access to both, the EU and U.S. markets, significantly lower the costs of exportation and enlarge the production scale as the producers would produce the same products, complying with the same standards for the U.S. and EU markets. Finally, along with improving situation in Africa throughout the last decade (better economic performance, more stability in terms of political circumstances, as well as the improving business climate), the harmonization of standards and duty-free access to the EU and U.S. markets - altogether, this can become an important incentive for foreign investments, primarily from such countries as China, Taiwan, India, but also from developed countries which may perceive FDI's in Africa as a way towards diversification of their portfolios.³⁷⁰

Another important issue here is the fact that neither the USA, nor the EU grow the plants that are particularly important for some African economies, like coffee or cocoa, thus they will still rely on imports of these products. Therefore the TTIP's plausible trade diversion effect may not affect the SSA's economies that much³⁷¹ especially if one considers the progressive trade diversification of the SSA's economies and their enhancing trade cooperation with emerging economies of the Global South (in particular with China and India where the trade volume in the last decade increased immensely). Moreover, the risk of trade diversion is not significant regarding the services market, as services are protected rather by regulatory measures or requirements but not through tariffs. A possible simplification of rules or reciprocal recognition could be beneficial for the third countries in this domain as well.³⁷² In this regard, it is important to mention Rules of Origin (RoO) which are crucial in "determining the final benefit associated with the bilateral trade relationship under free trade agreements. These rules prevent imports from non-member countries from entering the free trade area via the country with the lowest

³⁶⁸Robert A., *European Parliament backs TTIP, rejects ISDS*, <http://www.euractiv.com/sections/global-europe/european-parliament-backs-ttip-rejects-isds-316142>, (access on 28.11.2015).

³⁶⁹M. Wąsiński, *TTIP a kraje trzecie: kto obawia się umowy transatlantyckiej*, PISM, "Biuletyn", 2015, Nr 45 (1282), http://www.pism.pl/files/?id_plik=19764, (access on 28.11.2015).

³⁷⁰J. Roy, R. Domínguez, (ed.), *The TTIP: The Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States*, Miami-Florida European Union Center Jean Monnet Chair, 2014, <http://www.as.miami.edu/media/college-of-arts-and-sciences/content-assets/euc/docs/books/TTIP.pdf>, (access on 27.11.2015), p.246.

³⁷¹Fischer H., *TTIP talks - Africa remains left out*, <http://www.dw.com/en/ttip-talks-africa-remains-left-out/a-18241309>, (access on 27.11.2015).

³⁷²Schmiege E., *Trade Policy Options for Sub-Saharan Africa TTIP, EPAs, WTO and African Integration*, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015C23_scm.pdf, (access on 24.11.2015).

external tariff.³⁷³ In other words, "Rules of Origin define how much processing must take place locally before goods and materials are considered to be the product of the exporting country and rewarded with preferential market access".³⁷⁴ While it is difficult to comply with these specific criteria that are determined separately by each trading block (what requires from producers to adapt their manufacturing processes to these standards), a potential harmonization in this matter by the EU and the U.S. (where the RoO are different) would definitely lower the costs for producers from developing countries. Finally, besides some indirect and direct beneficial effects for third countries, this could also improve global image of the TTIP in general.³⁷⁵

Conclusion remarks

It is worth of note that both the controversies as well as any projections about the TTIP implications are based on relatively weak estimates, as the shape of the accord is not yet well-known. However, there is no doubt that the action that may contribute to the global success of the TTIP and decrease the risk of its possible negative outcomes is the involvement of third countries into the negotiations process. This could prevent the rise of antagonism of the countries of Global South towards, both the EU and the U.S. Also, this may support the enhancement of the European and American standards on the global scale. Finally, involvement of the third countries into the TTIP negotiations may prevent many undesirable outcomes because then, these countries may be aware of possible outcomes, alert their concerns, and prepare their own legislation and economic systems. Thus, if the accord will be agreed with the developing countries, the TTIP could even become an instrument of reducing poverty, fostering economic growth and integrating developing countries into the world economy.³⁷⁶ Unfortunately, till this moment the interest of third countries, and especially these which are developing is still not included into the TTIP's agenda. Moreover, there is a little chance that such action would be ever undertaken, as Karel De Gucht, the former European Commissioner for Trade (from February 2010 until 31 October 2014) referring to TTIP's complexity, told the Swiss-American Chamber of Commerce on 15 November 2013: "that is why it is so important that the TTIP negotiations themselves cannot be opened up to others. They are simply too complicated to bring in outside partners - no matter how close".³⁷⁷

³⁷³E. D. Balogun, *Rules of Origin in the Africa-Strategic Partnership Agreement and Nigeria's International Trade*, [in:] *Africa and Europe in The 21st Century*, O. C. Eze, A. Sesay, Lagos, 2010, p. 320.

³⁷⁴Herkens E., *The TTIP: More Obstacles or More Opportunities for Sub-Saharan Exports?*, p. 10 (citation derived from *The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership, What about the impact on developing countries?*, <http://www.fairpolitics.eu/doc/TTIP%20case%20Fair%20Politics%20Update%20DEF.pdf>, access on 26.11.2015).

³⁷⁵Herkens E., *TTIP and Developing Countries*, <http://www.euglobalstrategy.eu/nyheter/opinions/ttip-and-developing-countries>, (access on 28.11.2015).

³⁷⁶Herkens E., *The impact of TTIP on sub-Saharan Africa*, <http://www.queries-feps.eu/the-impact-of-ttip-on-sub-saharan-africa/>, (access on 25.11.2015).

³⁷⁷V. K. Aggarwal, S. J. Evenett, *An Open Door? TTIP and Accession by Third Countries*, [in:] *The Politics of Transatlantic Trade Negotiations: TTIP in a Globalized World*, J-F. Morin, T. Novotna, F. Ponjaert, M. Telo, (ed.), Farnham, 2015, p. 96.

The SSA countries need development of their exports in order to "create jobs, raise incomes, and, ultimately, reduce poverty and aid dependency".³⁷⁸ It is therefore extremely important to make a reference during the TTIP negotiations towards the harmonization of standards (also regarding the Rules of Origin system) what may improve the situation in their trade. A similar suggestion applies for enforcement of the building capacities in order to cope with standardization and harmonization. Likewise, the U.S. and the EU could consider dedication of a certain part of their development aid on tasks that may diminish the negative outcomes in the sectors where the eventual trade diversion may occur. In reference to the migration crisis, however, it is crucial that the development aid from the two partners should, e. g. aim to create (rather than relocate) companies that will provide jobs for migrants in their own countries.³⁷⁹ Perhaps, it is also a high time for a move towards implementation of the WTO's decisions and thus, reduction of export and agricultural subsidies.³⁸⁰ Nevertheless, one should note that the issue of regulatory standards may reveal a following paradox: while lower regulatory standards may be beneficial for developing countries, this would not necessarily benefit EU/US citizens because there may appear a risk of lowering the social and environmental standards in their own countries.³⁸¹

The possible South-South cooperation in trade and investments due to the TTIP geopolitical and economic implications could be expected, what may stand as an important chance for the countries in SSA. Then, a turn of African countries towards BRICS, Turkey, the Gulf states or Southeast Asia could mean a number of implications for the long term interests of the EU and the U.S. Therefore, the TTIP signatories should take into account such possibility and try to apply the agreement into coherence with its development strategies in the region along with taking into consideration the interests of the particular SSA countries.³⁸² One another option for the EU and the U.S. may be a transfer of part of the TTIP negotiations on the WTO forum - it would ensure its transparency and the third countries would express their concerns.³⁸³

A recently augmented problem of illegal migration to the EU may be alleviated in a large extent by improvement of the internal situations within the SSA countries. Among the methods of such improvement is a change in the trade patterns, a move towards the global value added chains as well as work on the sustainable development, stable

³⁷⁸E. Herfkens, *TTIP and Sub-Saharan Africa: A Proposal to Harmonize EU and U.S. Preferences*, [in:] *The Geopolitics of TTIP: Repositioning the Transatlantic Relationship for a Changing World*, D. S. Hamilton (ed.), Center for Transatlantic Relations, Washington DC 2014, p. 152.

³⁷⁹M. R. N'Dongo, *Nord-Sud à L'ère de La Globalisation*, Paris, 2009, p.68.

³⁸⁰Schmiege E., *Trade Policy Options for Sub-Saharan Africa TTIP, EPAs, WTO and African Integration*, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015C23_scm.pdf, (24.11.2015).

³⁸¹*The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership, What about the impact on developing countries?*, <http://www.fairpolitics.eu/doc/TTIP%20case%20Fair%20Politics%20Update%20DEF.pdf>, (access on 26.11.2015).

³⁸²Goerg M., Piatkiewicz D., *Why the Developing World Has a Problem with TTIP*, <http://www.gmfus.org/blog/2014/12/18/why-developing-world-has-problem-ttip>, (access on 28.11.2015).

³⁸³Draper P., Lacey S., Ramkolowan Y., *Mega-regional trade agreements: implications for the African, Caribbean, and Pacific countries*, ECIPE Occasional paper, 2014, No. 2, http://www.ecipe.org/app/uploads/2014/12/OCC22014_.pdf, (access on 25.11.2015).

institutions and capacity building. Therefore, the decision makers on both sides of the Atlantic should carefully take this into consideration - in the name of their own interest.

Umowa TTIP, Afryka oraz tak zwany kryzys migracyjny: niezwykła szansa na zmianę na lepsze czy niezauważona groźba dla rozwoju najłabiej rozwiniętych?

Analizując możliwe scenariusze przyszłości Unii Europejskiej, obecnie wśród tematów najczęściej dyskutowanych pojawiają się: rozsądna i zrównoważona umowa TTIP - co jest zarazem szóstym z dziesięciu priorytetów ustanowionych przez Jean-Claude Junckera dla Komisji Europejskiej - oraz niewątpliwie, tak zwany "kryzys migracyjny". Wiele badań analizujących potencjalny wpływ zawarcia umowy TTIP na kraje trzecie wskazywało zarówno na możliwą poprawę lub pogorszenie ich sytuacji gospodarczej. Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, że w obliczu obecnego "kryzysu migracyjnego", sytuacja wewnętrzna w pewnych krajach afrykańskich jest istotna dla jego złagodzenia, natomiast zważywszy, że zarówno Stany Zjednoczone jak i Unia Europejska znajdują się wśród najważniejszych partnerów gospodarczych wielu krajów afrykańskich, można przewidywać, iż umowa ta może znacząco wpłynąć na ich gospodarki. W związku z tym głównym celem niniejszego artykułu jest analiza możliwych skutków zawarcia umowy TTIP. Przeprowadzona analiza doprowadziła autora pracy do wniosku, że w żywotnym interesie Unii Europejskiej jest, aby w miarę możliwości uczynić z TTIP lewar dla zrównoważonego rozwoju w krajach afrykańskich.

Bibliography

- African nations question impact of TTIP on bilateral relations*, Views, <http://www.views.eu/wp-content/uploads/2014/10/EU-trade-insights-report-Africa-TTIP.pdf>, (access on 25.11.2015).
- Balogun E. D., *Rules of Origin in the Africa-Strategic Partnership Agreement and Nigeria's International Trade*, [in:] *Africa and Europe in The 21st Century*, Eze O. C., Sesay A., (ed.), The Nigerian Institute of International Affairs, Lagos, 2010.
- Bove J., *Hold-up à Bruxelles: Les Lobbies Au Coeur de L'Europe*, Editions La Decouverte, Paris, 2014.
- Capaldo J., *The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: European Disintegration, Unemployment and Instability*, GDAE Working Paper No. 14-03, 2014, http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/wp/14-03CapaldoTTIP_ES.pdf (access on 27.11.2015).
- Crush J., *Between North and South: The EU-ACP Migration Relationship*, CIGI Papers no. 16 — April 2013.

- Dieter F., *La Politique de Développement de l'Union Européenne: Un Regard Personnel Sur 50 Ans de Cooperation Internationale*, European Centre for Development Policy Management ECDPM, Maastricht, 2008.
- Draper P., Ismail S., *Sitting on the sidelines: How will mega-regionals affect African LDCs?*, "Bridges Africa", Volume 3 - Number 10, <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges-africa/news/sitting-on-the-sidelines-how-will-mega-regionals-affect-african>, (access on 30.11.2015).
- Draper P., Lacey S., Ramkolowan Y., *Mega-regional trade agreements: implications for the African, Caribbean, and Pacific countries*, ECIPE Occasional paper, 2014, No. 2, http://www.ecipe.org/app/uploads/2014/12/OCC22014_.pdf, (access on 25.11.2015).
- EU, US going their own way: What does TTIP mean for Africa?*, "Bridges Africa", Volume 3 - Number 10, <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges-africa/news/eu-us-going-their-own-way-what-does-ttip-mean-for-africa> (access on 26.11.2015).
- Falk, R., Unmüsig B., *The great revenge of the North? TTIP and the rest of the world*, Heinrich Böll Stiftung, 2014, <http://www.boell.de/en/2014/03/10/great-revenge-north-ttipand-rest-world>, (access on 22.11.2015).
- Felbermayr G., Heid B., Lehwald S., *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Who benefits from a free trade deal?*, Bertelsmann Stiftung, 2013, <http://www.bfna.org/sites/default/files/TTIP-GED%20study%2017June%202013.pdf>, (access on 25.11.2015).
- Fischer H., *TTIP talks - Africa remains left out*, <http://www.dw.com/en/ttip-talks-africa-remains-left-out/a-18241309>, DW, 2015, (access on 27.11.2015).
- Francois J., Manchin M., Norberg H., Pindyuk O., Tomberger P., *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment*, Centre for Economic Policy Research, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf, London, March 2013, (access on 27.11.2015).
- Frontex Annual Risk Analysis 2013*, Frontex Risk Analysis Unit, Warsaw, 2013
- Goerg M., Piatkiewicz D., *Why the Developing World Has a Problem with TTIP*, The German Marshall Fund of the United States, <http://www.gmfus.org/blog/2014/12/18/why-developing-world-has-problem-ttip>, (access on 28.11.2015).
- Herkens E., *The impact of TTIP on sub-Saharan Africa*, European Progressive Observatory, 2015, <http://www.queries-feps.eu/the-impact-of-ttip-on-sub-saharan-africa/>, (access on 25.11.2015).
- Herkens E., *TTIP and Developing Countries*, EU Global Strategy, 2013, <http://www.euglobalstrategy.eu/nyheter/opinions/ttip-and-developing-countries>, (access on 28.11.2015).
- Herkens E., *TTIP and Sub-Saharan Africa: A Proposal to Harmonize EU and U.S. Preferences*, [in:] *The Geopolitics of TTIP: Repositioning the Transatlantic Relationship for a Changing*

- World, D. S. Hamilton (ed.), Center for Transatlantic Relations, Washington DC 2014, http://transatlanticrelations.org/sites/default/files/The_Geopolitics_of_TTIP_Complete_book.pdf, (access on 24.11.2015).
- Independent study outlines benefits of EU-US trade agreement*, European Commission, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-211_en.htm, (access on 27.11.2015).
- Migration Trends Across the Mediterranean: Connecting the Dots*, (prepared by Altai Consulting for IOM MENA Regional Office), June 2015.
- Morin J.-F., Novotna T., Ponjaert F., Telo M., (ed.), *The Politics of Transatlantic Trade Negotiations: TTIP in a Globalized World*, Farnham, Ashgate Publishing Limited, 2015.
- N'Dongo, M. R., *Nord-Sud a L'ere de La Globalisation*, Paris, La Compagnie Litteraire, 2009.
- Persson M., Wilhelmsson F., *Assessing the Effects of EU Trade Preferences for Developing Countries*, [in:] Y. Bourdet, J. Gullstrand, K. Olofsdotter, (ed.), *The European Union and Developing Countries: Trade, Aid and Growth in an Integrating World*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 2007.
- Robert A., *European Parliament backs TTIP, rejects ISDS*, EurActiv.fr, <http://www.euractiv.com/sections/global-europe/european-parliament-backs-ttip-rejects-isds-316142>, (access on 28.11.2015).
- Roy J., Domínguez R., (ed.), *The TTIP: The Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States*, Miami-Florida European Union Center Jean Monnet Chair, 2014, <http://www.as.miami.edu/media/college-of-arts-and-sciences/content-assets/euc/docs/books/TTIP.pdf>, (access on 27.11.2015).
- Schmieg E., *Trade Policy Options for Sub-Saharan Africa TTIP, EPAs, WTO and African Integration*, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015C23_scm.pdf, (24.11.2015).
- The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): The TTIP explained*, European Commission, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/may/tradoc_152462.pdf, (access on 26.11.2015).
- The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership, What about the impact on developing countries?*, Fair Politics, <http://www.fairpolitics.eu/doc/TTIP%20case%20Fair%20Politics%20Update%20DEF.pdf>, (access on 26.11.2015).
- Wąsiński M., *TTIP a kraje trzecie: kto obawia się umowy transatlantyckiej*, PISM, "Biuletyn" 2015, Nr 45 (1282), http://www.pism.pl/files/?id_plik=19764, (access on 28.11.2015).