

CONSENSUS

Studenckie Zeszyty Naukowe

RADA PROGRAMOWA / ADVISORY BOARD

Prof. dr hab. Henryk Chałupczak (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej),
Prof. dr hab. Iwona Hofman (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej),
Prof. dr hab. Marek Pietraś (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej),
Prof. dr hab. Teresa Łoś-Nowak (Uniwersytet Wrocławski),
Prof. Nick Baron (University of Nottingham),
Dr Kateryna Ivaschenko (Narodowa Akademia Nauk Ukrainy),
Prof. David Jervis (Millikin University),
Dr Aparajita Jervis (Goa University),
Dr Wolfgang Bruegel (Albert-Ludwigs-Universitaet Freiburg)

REDAKTOR NACZELNY/ EDITOR-IN-CHIEF

Katarzyna Wierak

SEKRETARZ REDAKCJI / ASSOCIATE EDITOR

Bartosz Pietrzyk

KOREKTA JĘZYKOWA/ LANGUAGE EDITORIAL

Mateusz Kasiak (korekta w języku polskim/language editor – Polish)
Bartosz Pietrzyk (korekta w języku angielskim/language editor – English)

REDAKTORZY TEMATYCZNI / SUBJECT AREA EDITORS

Dr Damian Szacawa
Dr Marcin Sanakiewicz

RECENZENCI / REVIEWERS

Prof. dr hab. Henryk Chałupczak
Dr hab. Piotr Tosiek
Dr Grzegorz Gil
Dr Katarzyna Kuć-Czajkowska
Dr Liliana Węgrzyn-Odzioba

WYDAWCA / PUBLISHER

Wydział Politologii, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

REDAKCJA TECHNICZNA I PROJEKT OKŁADKI

Zofia Jedynak

Wersją pierwotną (referencyjną) czasopisma jest wydanie papierowe
ISSN 1644-3179

Druk i oprawa

Wydawnictwo Archidiecezji Lubelskiej „Gaudium”
20-075 Lublin, ul. Ogrodowa 12
tel. 81 442 19 19, faks 81 442 19 16; e-mail: drukarnia@gaudium.pl; www.gaudium.pl

Nakład: 100 egz.

WYDZIAŁ POLITOLOGII
UNIwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej



CONSENSUS

Studenckie Zeszyty Naukowe
21/2018



Lublin 2019



KREATYWNE MYŚLENIE
ZAPENIAJĄ CI STUDIA NA
WYDZIALE POLITOLOGII
UMCS

Na naszym Wydziale znajdziesz siedem fascynujących kierunków studiów:

- Politologia • Stosunki międzynarodowe
- Dziennikarstwo i komunikacja społeczna • Bezpieczeństwo narodowe
- Produkcja medialna • Społeczeństwo informacyjne
- Studia wschodnie.

Wybierz najlepsze studia dla siebie!

www.politologia.pl



Fot. Zofia Jedynak

Artykuły

SŁOWO WSTĘPU	9
Katarzyna Kobosz Strategie i style prowadzenia negocjacji w stosunkach międzynarodowych (w ujęciu modelowym)	11
Milena Kula Kultura w negocjacjach międzynarodowych (w perspektywie badawczej)	31
Jakub Mazur Cyberterroryzm: pojęcie – zakres – specyfika	55
Agata Murawska Zjawisko handlu ludźmi – pojęcie, uwarunkowania, przeciwdziałanie	71
Edyta Pyśniak Ruchy antyterrorystowskie w Stanach Zjednoczonych Ameryki po II wojnie światowej	89
Aleksandra Lipa Ludobójstwo w Rwandzie – przyczyny, przebieg, konsekwencje	101
Anatolii Petraszczuk Aktywacja dezintegracyjnych procesów w Unii Europejskiej	121
Tetiana Siratska Instrumenty zarządzania granicami zewnętrznymi strefy Schengen	133
Małgorzata Pypeć Instrument Pomocy Przedakcesyjnej Unii Europejskiej na lata 2007–2013	151
Daniel Bosiak Geograficzne instrumenty pomocy rozwojowej Unii Europejskiej dla Afryki (2000–2013)	169
Ganna Prantenko Współpraca transgraniczna Polski z Białorusią	193
Dominika Baran Obwód Kaliningradzki: historia – tożsamość – status prawnomiędzynarodowy ...	213
Klaudia Kowalczyk Ekonomia współdzielenia w europejskich miastach. Studium rozwiązań prawnych	235

ARTICLES

Katarzyna Kobosz

Strategies and styles of negotiating in international relations (by model)..... 11

Milena Kula

Culture in international negotiations (in the research perspective)..... 31

Jakub Mazur

Cyber terrorism: concept – scope – specificity 55

Agata Murawska

The phenomenon of human trafficking – the concept, conditions, counteraction ... 71

Edyta Pyśniak

Anti-racism movements in United States of America after World War II 89

Aleksandra Lipa

Genocide in Rwanda – causes, course, consequences 101

Anatolii Petraszczuk

Activation of the disintegration processes in the European Union..... 121

Tetiana Siratska

Instruments for managing the external borders of the Schengen area 133

Małgorzata Pypeć

European Union Pre-accession Assistance Instrument for the years 2007–2013 151

Daniel Bosiak

European Union Geographic Funding Instruments to Africa (2000–2013) 169

Ganna Prantenko

Poland and Belarus Cross-border cooperation 193

Dominika Baran

Kaliningrad region: history – identity – international legal status 213

Klaudia Kowalczyk

Sharing economy in European cities. Legal solutions case study 235

SŁOWO WSTĘPU

Oddajemy w Państwa ręce dwudziesty pierwszy numer „Consensusu – Studenckich Zeszytów Naukowych”, czasopisma naukowego Wydziału Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej. Nasz periodyk jest miejscem, gdzie młodzi naukowcy z różnych ośrodków mają szansę zaprezentować wyniki własnych badań. Ideą „Consensusu” jest stworzenie warunków do swobodnej wymiany myśli i poglądów dla studentów, doktorantów oraz absolwentów z szerokiego spektrum nauk społecznych, stawiając sobie za cel prowadzenie debaty nad problemami współczesnej rzeczywistości politycznej, społecznej i medialnej.

Pani Katarzyna Kobosz w swoim artykule „Strategie i style prowadzenia negocjacji w stosunkach międzynarodowych (w ujęciu modelowym)”, podejmuje się ukazania specyfiki tytułowego zagadnienia, odnosząc się do takich kategorii badawczych jak: konflikt, negocjacje, strategie czy style negocjacji. Pani Milena Kula z kolei podejmuje się dokonania wieloaspektowej i modelowej analizy uwarunkowań kulturowych procesu negocjacji międzynarodowych, z naciskiem na okres po zakończeniu zimnej wojny. Jednocześnie próbując odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu kultura implikuje zachowania oraz sposób myślenia negocjatorów.

W dalszej kolejności, Pan Jakub Mazur, w swoim artykule „Cyberterrorizm: pojęcie – zakres – specyfika”, skupia się na tytułowym zagadnieniu, jako jednym z najważniejszych współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa. Dalej, Pani Agata Murawska, poświęca swój artykuł problemowi, jakim jest handel żywym towarem. Pani Edyta Pyśniak z kolei, charakteryzuje ruchy antyrasistowskie w Stanach Zjednoczonych Ameryki po II wojnie światowej. Kolejna z autorek, Pani Aleksandra Lipa, skupia się na tematyce ludobójstwa w Rwandzie, charakteryzując przyczyny, przebieg oraz konsekwencje tego zjawiska.

Pan Anatolii Petraszczuk w swojej pracy, koncentruje się na aktywacji dezintegracyjnych procesów w Unii Europejskiej, wykorzystując neoreali-

styczną teorię hegemonii kooperatywnej oraz teorię intergównmentalizmu. W dalszej kolejności, Pani Tetiana Siratska, w swoim artykule „Instrumenty zarządzania granicami zewnętrznymi strefy Schengen”, analizuje tytułowe zagadnienie wyszczególniając jego trzy główne elementy: etapy rozwoju strefy Schengen, istotę zarządzania jej granicami zewnętrznymi oraz zadania i role wybranych podmiotów i narzędzi zarządzania granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej. Pani Małgorzata Pypec zaś, dokonuje charakterystyki zagadnienia Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej Unii Europejskiej w latach 2007–2013.

Pozostając w tematyce Unii Europejskiej, Pan Daniel Bosiak koncentruje się na geograficznych instrumentach pomocy rozwojowej Unii Europejskiej dla Afryki (2000–2013). Pani Ganna Prantenko zaś, w swoim artykule „Współpraca transgraniczna Polski z Białorusią”, koncentruje się na wieloaspektowej analizie współpracy transgranicznej regionów położonych na wspólnej granicy państw Polski i Białorusi. Pani Dominika Baran z kolei, podejmuje się próby ukazania specyfiki Obwodu Kaliningradzkiego, jako istotnego elementu współczesnych stosunków międzynarodowych. Ostatnia swój artykuł prezentuje Pani Klaudia Kowalczyk, która analizuje ekonomię współdzielenia w europejskich miastach, skupiają się na studium rozwiązań prawnych.

Redaktor naczelna
Katarzyna Wierak

Katarzyna Kobosz

Stosunki międzynarodowe

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

kasiakobosz@gmail.com

STRATEGIE I STYLE PROWADZENIA NEGOCJACJI W STOSUNKACH MIĘDZYNARODOWYCH (W UJĘCIU MODELOWYM)

*Strategies and styles of negotiating in international relations
(by model)*

Streszczenie

W artykule podjęto próbę ukazania specyfiki strategii i stylów prowadzenia negocjacji w ujęciu modelowym. Punktem wyjścia są odniesienia do takich kategorii badawczych jak: konflikt, negocjacje, strategie i style negocjacji. Przyjęto, że negocjacje są ważną i skuteczną metodą rozwiązywania konfliktów międzynarodowych, głównie ze względu na sposób dochodzenia swoich racji bez użycia siły, drogą kompromisu. Ich celem jest nie tylko obietnica rozwiązania konfliktu, lecz rzeczywiste jego zażegnanie.

Zaprezentowane ujęcie ma w dużej mierze charakter interdyscyplinarny. W rozważaniach uwzględniono stanowiska wielu badaczy, reprezentujących różne ujęcia naukowe, co podkreśla wielowątkowość konfliktów oraz ich miejsce w środowisku międzynarodowym. W analizach wykorzystano metodę analizy systemowej oraz metodę czynnikową, które w teorii stosunków międzynarodowych pozwalają badać zmiany w nich zachodzące. Zaprezentowane rozważania oparte zostały na bogatej literaturze przedmiotu oraz przemysleniach autorki.

Słowa kluczowe: stosunki międzynarodowe, teoria stosunków międzynarodowych, konflikty międzynarodowe, negocjacje

Abstract

The article attempts to show, in a model approach, the specifics of strategies and styles of conducting negotiations. As a starting point there are references to such research categories as: conflict, negotiations, strategies and negotiation styles. It was assumed that negotiations are an important and effective method of resolving international conflicts, mainly due to the fact that it is a way of claiming their reasons without using force and through compromise. Their aim is not only to promise to resolve the conflict, but also to actually resolve the contentious issues. To a large extent the approach is interdisciplinary in character, the considerations include the positions of many researchers representing various scientific approaches what emphasizes the multithreading of conflicts and their place in the international environment. The analyzes used the method of system analysis and the factor method, which in the theory of international relations allow to study changes taking place in them. The considerations are based on the rich literature of the subject and the author's thoughts.

Key words: international relations, theory of international relations, international conflicts, negotiations.

Uwagi wstępne

Negocjacje są szczególną kategorią stosunków międzynarodowych, ściśle powiązaną z pojęciem konfliktu. Dochodzi do nich w przeróżnych sytuacjach, odnoszą się do podstawowych wartości, takich jak: suwerenność, samostanowienie, integralność terytorialna. Wynikają też z różnorodnych interpretacji umów międzynarodowych. O konflikcie możemy mówić, gdy zainteresowane strony mają sprzeczne interesy, które są na tyle istotne, że wykraczają poza określony schemat rywalizacji¹.

Według *Leksykonu politologii*, konflikt międzynarodowy, z łaciny *conflictus*, oznacza zderzenie i jest to najostrejsza postać sporu międzynarodowego. Charakteryzuje się cyklicznym rozwojem, począwszy od wybuchu konfliktu, potem

¹ Należy odróżnić konflikt międzynarodowy od sporu międzynarodowego, który występuje, gdy uczestnicy stosunków przedstawiają wobec siebie odmienne stanowiska i roszczenia, dotyczące tych samych problemów. Spór, tak jak i konflikt, ma zbliżone źródła powstania, zaś jego uregulowanie w większości przypadków odbywa się przy użyciu środków pozamilitarnych. Zob. R. Łoś, *Konflikty i spory międzynarodowe*, Łódź 2009, s. 5.

następuje jego eskalacja, deeskalacja oraz zakończenie. Pierwsza faza to działania czysto dyplomatyczne, które przebiegają na poziomie werbalnym. W fazach następnych może przejawiać się w użyciu środków militarnych. Zgodnie z prawem międzynarodowym konflikty legalne to: wojny obronne, narodowowyzwoleńcze, antykolonialne oraz te skierowane przeciw agresorowi oraz dominacji².

Jak zauważa A. Słaboń, konflikt międzynarodowy jest sytuacją, podczas której zwaśnione strony są świadome sprzeczności swoich interesów. Ma on miejsce, kiedy między dwoma lub większą liczbą podmiotów występują sprzeczności wynikające z różnic interesów lub rozbieżnych stanowisk, dotyczących danego problemu i z reguły jest poprzedzony antagonizmem. W zależności od sytuacji, jak i eskalacji napięcia, przedmiot konfliktu pojawia się gwałtownie. Dochodzi do niego, gdy strony podejmują działania ekonomiczne, polityczne bądź militarne w celu przedstawienia i narzucenia obowiązujących racji. Ważną rolę odgrywa tutaj zachowanie obu stron konfliktu. Mając na uwadze to kryterium, można dokonać podziału na konflikty werbalne pod postacią groźby, sprzeciwu oraz tzw. akcje konfliktowe, które charakteryzują się zerwaniem stosunków dyplomatycznych, bezpośrednim użyciem siły lub też jej demonstracją³.

Dla W. Malendowskiego istotne jest odróżnienie konfliktu od kryzysu i rywalizacji. Dla tego badacza kluczowe znaczenie ma powstanie „krytycznego napięcia” w chwili, w której dochodzi do ujawnienia sprzecznych interesów i powstanie tzw. rdzenia, czyli punktu powstania konfliktu międzynarodowego. Dla W. Malendowskiego kryterium odróżniającym jest również zasięg konfliktu, który objąć może znaczne kręgi społeczne⁴.

Warto w tym miejscu przedstawić stanowisko E. Cziomera. Analizując pojęcie konfliktu międzynarodowego wyróżnił on następujące jego fazy: faza początkowa, faza stadium rozwoju oraz faza rozwiązania. Jego zdaniem do konfliktu dochodzi, kiedy rządy i inne podmioty w państwie odczuwają silną presję wewnętrzną i zewnętrzną. Od eskalacji sytuacji oraz zagrożenia zależy to, czy wystąpi sytuacja konfliktowa. Po upływie czasu może dojść zarówno do wygaszenia konfliktu lub jego natężenia. W tym drugim przypadku następuje wtedy przejście do fazy stadium rozwoju. Pierwsze jego stadium badacz okre-

² A. Antoszewski, *Leksykon politologii*, red. R. Herbut, Wrocław 2000, s. 224.

³ A. Słaboń, *Konflikt społeczny i negocjacje*, Kraków 1995, s. 23.

⁴ W. Malendowski, *Spory i konflikty międzynarodowe, Aspekty prawne i polityczne*, Wrocław 2000, s. 514.

śła pojęciem „tłący konflikt”. Według niego, czas jego trwania nie jest określony a jego cechą główną jest to, że towarzyszy mu niski stopień napięcia. Obie strony konfliktu ograniczają się do przedstawiania swoich racji. Jak podkreśla E. Cziomer, na tym etapie nie ma mowy o ostrzejszych formach nacisku oraz można mówić o wszystkich możliwych rozwiązaniach konfliktu.

Według E. Cziomera, kolejnym etapem jest stadium kryzysu, które ma miejsce w chwili wystąpienia jawnych gróźb. Wówczas zastosowanie znajdują sankcje ekonomiczne, embargo, blokady lub interwencje na tle militarnym. Fazę taką charakteryzuje determinacja jednej ze stron do radykalnych kroków i ponoszenia jej ewentualnego ryzyka. Nie wyklucza się tu poważnego kryzysu a każda ze stron przygotowuje się do interwencji militarnej, mogącej przejawiać się np. ostrzelaniem terytorium, aresztami i ostatecznie wybuchem wojny. Według E. Cziomera, wojna to ostatecznie stadium fazy drugiej, w której dochodzi do rozwiązania konfliktu przy użyciu siły, co nie jest równoznaczne z jego zakończeniem⁵.

Wśród sposobów rozwiązywania konfliktów międzynarodowych dominują metody dyplomatyczne, w tym negocjacje szczegółowo poddane analizie w tym artykule, mediacje, dobre usługi oraz koncyliacje i rozstrzyganie konfliktów przez organizacje międzynarodowe.

Mediacje, z łaciny *mediatio*, czyli pośredniczyć, być w środku, są metodą rozwiązywania konfliktów, polegającą na udziale trzeciej strony, której zadaniem jest pomoc we wzajemnej komunikacji oraz znalezieniu i określeniu najważniejszych kwestii wspólnych, które mogą doprowadzić do akceptowalnego konsensusu. Warto zaznaczyć, że mediacje z zasady powinny mieć charakter poufny oraz dobrowolny. Skupiają się one na znalezieniu rozwiązań, które można zastosować w przyszłości. Tu trzeba też dodać, że w prawie międzynarodowym istnieje zasada, że w razie wystąpienia groźby konfliktu strony zanim przejdą do militarnych działań zbrojnych winny skorzystać z mediacji organizowanej przez państwa trzecie⁶.

Instytucja dobrych usług jest najstarszym środkiem pokojowego rozwiązywania konfliktów międzynarodowych. Polegają one na doprowadzeniu do spotkania stron konfliktu w celu uregulowania sporu. Podstawowym zadaniem dobrych usług jest stworzenie odpowiednich warunków pomocnych

⁵ E. Cziomer, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2006, s. 250.

⁶ E. Lipowicz, *Mediacja wobec problemów post-rodzinnej rodziny. Pomoc – wsparcie społeczne – poradnictwo. Od teorii do praktyki*, Toruń 2010, s. 378.

w rokowaniach, przy czym obowiązuje tu zasada swobody decyzji. Podmiotami dobrych usług są państwa, zaś zakres ich stosowania obejmuje praktycznie wszystkie rodzaje sporów międzynarodowych, zarówno podczas wojny jak i pokoju. Dobre usługi udzielane są najczęściej na prośbę jednej lub obu stron konfliktu a ich zakończenie następuje, kiedy państwa cofają swą zgodę na ten sposób rozstrzygnięcia konfliktu. Pierwszym aktem prawa międzynarodowego, w którym miejsce znalazły dobre usługi była I Konwencja Haska z 1907⁷.

Koncyliacja z łac. *Conciliatio* oznacza pojednanie, porozumiewanie oraz jednoczenie. Jest to metoda rozstrzygania sporów międzynarodowych, w której strony powołują komisję na podstawie prawnej lub też w trybie ad hoc, której celem jest zajęcie się istotą problemu. Komisja ma zadanie zbadanie sporu oraz proponowanie rozwiązania, które mogą być akceptowalne dla zwaśnionych stron. Jednocześnie nie może ona wydawać decyzji wiążącej dla stron. Zadanie jej kończy się w momencie wyczerpania możliwości pojednania lub też z chwilą, gdy nastąpi pojednanie. Ostateczna decyzja dotycząca rozwiązania konfliktu należy w tym przypadku bezpośrednio do zainteresowanych stron. Wykorzystywanie koncyliacji jako metody rozwiązywania konfliktów przewidywały liczne umowy dwustronne – tzw. traktaty arbitrażowo-koncyliacyjne⁸.

Wykorzystywaną metodą pokojowego rozwiązywania konfliktów międzynarodowych jest też rozstrzyganie sporów przez organizacje międzynarodowe. Szczególne znaczenie ma tu Organizacja Narodów Zjednoczonych, przede wszystkim jej organy, takie jak Rada Bezpieczeństwa oraz Zgromadzenie Ogólne. W ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych rozwiązywane są konflikty i spory, mogące stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Rada Bezpieczeństwa ONZ zajmuje się sporami na podstawie inicjatyw państw członkowskich nawet, gdy nie są to strony prowadzonego konfliktu. Działania Rady Bezpieczeństwa nie są wiążące dla stron. Na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ wniosek może być złożony przez każde państwo i Radę Bezpieczeństwa. Na tym etapie można powołać specjalną komisję śledczą lub wydać zalecenie zastosowania konkretnej metody rozwiązania konfliktu międzynarodowego⁹.

Artykuł dotyczy negocjacji jako metody rozwiązywania konfliktów międzynarodowych. Autorka przyjęła, że to jeden z najważniejszych sposobów do-

⁷ C. Mojsiewicz, *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, Wrocław 1998, s. 101.

⁸ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2008, s. 141.

⁹ R. Łoś, s. 25.

chodzenia swoich racji bez użycia siły, dają bowiem szansę na wypracowywanie szeroko rozumianego kompromisu, są jednocześnie ważną częścią procesu służącego poprawie relacji interpersonalnych oraz międzynarodowych.

Istota negocjacji

Negocjacje są najstarszym i najbardziej rozpowszechnionym środkiem pokojowego rozstrzygania konfliktów międzynarodowych. Od wieków odgrywają fundamentalną rolę w praktyce dyplomatycznej państw. Sztuka ich prowadzenia to bezcenna zdolność rozwiązywania problemów na poziomie globalnym¹⁰.

Etymologicznie pojęcia „negocjacje” pochodzi z łaciny, w której *negotia-tio* oznacza „zajmowanie się interesami i handlem”.¹¹ Sięgając do *Słownika wyrazów obcych* PWN z 2007 r. pojęcie to oznacza rozmowy prowadzone przez upoważnionych przedstawicieli określonej liczby państw, organizacji czy instytucji, które za cel stawiają sobie wypracowanie zadowalającego wszystkie strony stanowiska w spornej sprawie. Późniejsze wydanie dodaje, że negocjacje to przede wszystkim wspólne wyjaśnienie i przedstawienie poglądów¹². W *Nowej Encyklopedii Powszechnej* PWN z 1996 roku negocjacje opisane zostały jako bliski synonim rokowań, oznaczający wspólne rozpatrywanie przez zainteresowane państwa stanowisk dotyczących rozstrzygnięcia sporu czy zawarcia umowy międzynarodowej. Podkreśla się jednocześnie, iż takie rokowania prowadzone są w formie zarówno pisemnej, jak i ustnej¹³.

Termin negocjacje odnoszony jest do sytuacji, gdzie spotykający się partnerzy mają rozbieżne interesy, zaś ich stopień koordynacji wzajemnych działań prowadzących do rozwiązania rozbieżności odbywa się na podstawie zawartego porozumienia. Według amerykańskiego negocjatora G. Nierenberga „nie ma dziedziny prostszej do zdefiniowania i mającej szerszy zasięg niż negocjacje” – jest to każde pragnienie, każda potrzeba, którą należy zaspokoić. Zdaniem P. Casse’a, negocjacje są procesem, gdzie co najmniej dwie strony mające różne opinie i stanowiska starają się dojść do porozumienia w pierwszorzędnych dla

¹⁰ I. Podolas, *Negocjacje międzynarodowe – zarys wykładu*, Warszawa 2011, s. 7.

¹¹ J. Tokarski, *Słownik wyrazów obcych* PWN, Warszawa 1997, s. 16.

¹² L. Wiśniewska, *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 2007, s. 279.

¹³ Nowa encyklopedia powszechna PWN, Warszawa 1996, t 5, s. 555.

nich kwestiach.¹⁴ Negocjowanie oznacza dla niego zespół praktycznych czynności, które polegają na przedstawieniu poglądów, oczekiwań, intencji, które w rezultacie zmierzają do zawarcia porozumienia przez negocjujące strony. Oparte są one na wzajemnych rozmowach¹⁵.

S. Bieleń uważa, że negocjacje są procesem, gdzie dwie strony o pewnych rozbieżnych interesach dążą do wypracowania pewnego porozumienia, które ma zapewnić większe korzyści niż działania bez nich. W. Zartman jest zdania, że są procesem, gdzie przeciwstawne stanowiska łączone są przez wypracowanie wspólnej decyzji, które wynikają z zależności wspólnych interesów.¹⁶ V. Birkenbihl, specjalizująca się w negocjacjach od strony psychologicznej, utrzymuje, że jest to rozmowa, w której chcemy osiągnąć zamierzony cel, próbując narzucić innym swój pomysł.¹⁷ Z. Nęcki opisuje proces negocjacji jako sekwencje wzajemnych posunięć, w której strony dążą do osiągnięcia maksymalnie korzystnego rozwiązania całościowego lub częściowego konfliktu interesów, przy czym powinny one posiadać świadomość wspólnoty interesów. Jego zdaniem, przez wyżej wymienioną sekwencję posunięć powinno się rozumieć nie tylko wymianę słów czy zdań przy negocjacyjnym stole, lecz również towarzyszące im działania, które w istotny sposób determinują wyniki rozmów¹⁸. P. Dąbrowski – założyciel Centrum Negocjacji Konfederacji Pracodawców – uważa, że negocjacje są wielostronnym procesem porozumiewania się w sytuacji rozbieżności zainteresowanych stron, podkreślając, że nadrzędny cel negocjacji to nic innego jak ociągnięcie konsensusu, czyli szeroko rozumianej zgody¹⁹.

Dla autorki, negocjowanie to skomplikowany proces dochodzenia do wspólnych decyzji, które są do przyjęcia dla obu stron. Jest to długotrwałe poszukiwanie alternatyw, mogących zaspokoić w najbardziej możliwym stopniu zainteresowane strony. Tu ważna jest też uwaga, że w Polsce do niedawna pojęcie „negocjacje” rezerwowane było prawie wyłącznie dla świata polityki oraz dyplomacji. Obecnie jest on używany w odniesieniu do wielu innych dziedzin życia społecznego czy gospodarczego.

¹⁴ P. Casse, *Jak negocjować?*, Poznań 1996, s. 15.

¹⁵ S. Bieleń, *Negocjacje w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2013, s. 23.

¹⁶ W. Zartman, *Power and negotiations*, Ann Arbor 2002, s. 8.

¹⁷ V. Birkenbihl, *Komunikacja werbalna, psychologia prowadzenia negocjacji*, Wrocław 1997, s. 9-10.

¹⁸ Z. Nęcki, *Negocjacje w biznesie*, Kraków 1995, s. 16.

¹⁹ P. Dąbrowski, *Praktyczna teoria negocjacji*, Warszawa 1991, s. 8.

Autorka chce podkreślić, że w próbach definiowania negocjacji występują różne ujęcia, a zarazem eksponuje się różnorodne akcenty. I tak, ujęcie konfliktowe negocjacji kładzie nacisk na rozwiązanie konfliktu, myśląc w głównej mierze o zaspokojeniu własnych korzyści. Ujęcie komunikacyjne bazuje na procesie komunikacji werbalnej między zainteresowanymi stronami, które pozornie mają na celu osiągnięcie konsensusu. W praktyce chodzi tu o rozmowy mające na celu rozwiązanie przeciwstawnych interesów, gdzie często górę bierze propaganda czy manipulacja. Ujęcie decyzyjne negocjacji kładzie nacisk na proces podjęcia decyzji, następnie płaszczyznę konfrontacji różnorodnych strategii decyzyjnych. Ujęcie teologiczne nakierowane jest na osiągnięcie zamierzonych przez strony celów, czyli tak zwanych porozumień. W ujęciach interakcyjnych istotne są natomiast zamierzone interakcje podmiotów dążących do określenia czy przekształcenia wzajemnych zależności. Ujęcie utylitarne akcentuje sztukę doskonalenia relacji z innymi podmiotami, bycia lepszym we wszystkich zestawieniach partnerskich²⁰.

Według S. Bielenia, współcześnie – w dobie globalizacji – negocjacje nie są postrzegane już jako egzotyczne wydarzenia, które zdarzają się sporadycznie, mając charakter spektakularny – przeciwnie, są one stałym elementem globalnej codzienności. Zważając na rosnące współzależności dotyczące uczestników życia międzynarodowego łatwo zauważyć, że stanowią w głównej mierze konstruktywne procesy, ukierunkowane na osiągnięcie wspólnego sukcesu. Wg S. Bielenia, nie jest to rodzaj walk podnoszących prestiż wyłącznie jednej ze stron ale są instrumentem czyniącym współczesny świat bardziej przewidywalnym i prostszym²¹.

I. Podolas, wskazał, że negocjacje stanowią:

- typ interakcji społecznych, zachodzących za pośrednictwem komunikacji werbalnej, która przebiega między reprezentującymi je podmiotami społecznymi, na podstawie określonych oraz zaakceptowanych przez ich uczestników reguł;
- skomplikowany i trudny proces podejmowania kluczowych decyzji, w którym uczestnicy niezależnie od tego czy są to rozmowy wielostronne czy dwustronne, starają się doprowadzić do tego, aby strony podjęły wspólne decyzje, umożliwiające im realizację własnych partykularnych interesów²².

²⁰ Z. Nęcki, s. 17-19.

²¹ S. Bielen, s. 24.

²² I. Podolas, s. 35.

Rozważając temat istoty negocjacji, warto jeszcze poruszyć kwestie ich przedmiotowego i podmiotowego zakresu. Przedmiotem negocjacji mogą być wszelkie konflikty i kwestie interesujące obie strony, niezależnie od stopnia ich wartości i charakteru.²³ Przedmiotem negocjacji w sferze gospodarczej są zazwyczaj transakcje kupna oraz sprzedaży produktów, warunki pracy i płacy, umowy o świadczeniu usług, reorganizacje, a w szczególności nowe konflikty i spory międzynarodowe. Podmioty negocjacji uzależnione są od statusu, przedmiotu oraz rodzaju prowadzonych rozmów. Podmiotami mogą być zatem przeprowadzające je osoby: zarówno pojedynczy negocjator, jak i cały zespół negocjacyjny. Podmiotami rokowań międzynarodowych, które prowadzone są w imieniu państw mogą być zarówno podmioty prawa międzynarodowego, jak i organizacje międzynarodowe, natomiast w negocjacjach biznesowych, prowadzonych w imieniu oraz z upoważnieniem przedsiębiorstw handlowych, wymienić można instytucje, firmy, osoby fizyczne i prawne. W tym wypadku negocjacje nie mają charakteru dyplomatycznego tylko oficjalny i państwowy²⁴.

W ujęciu negocjacji międzynarodowych dominują dwie perspektywy, które wywodzą się z tradycji racjonalistycznej i realistycznej. Mowa tu o perspektywie realistycznej, traktującej negocjacje w kategoriach walki czy rywalizacji oraz perspektywie liberalnej, nawiązującej do dorobku nurtu racjonalistycznego, pokładającemu wiarę w budowaniu ładu kooperacyjnego.

Perspektywa realistyczna podkreśla rolę przetargu, opartego na przekonaniach, że zyski jednej ze stron przeważnie oznaczają straty dla drugiej. Negocjacje są pojmowane jako swoistego rodzaju konflikt, prowadzący do zachowań opartych na braku zaufania oraz trzymaniu się egoistycznych interesów. Negocjacje tego typu mają charakter rozdzielający, który przypomina grę o sumie zerowej. Gra tego typu toczy się o uzyskanie wpływów na podział określonych zasobów, czy to władzy, czy statusu, które mają zostać podzielone przez dwie strony, zgodnie z ustalonymi proporcjami. Perspektywa ta postrzega drugą stronę jako wroga i nakazuje wierzyć, że przewaga i zwycięstwo nad przeciwnikiem jest gwarancją trwałego sukcesu²⁵.

Z kolei negocjacje w perspektywie racjonalistycznej polegają na tym, iż wszyscy uczestnicy mają szansę na osiągnięcie wspólnej wygranej. Negocjacje

²³ J. Sutor, *Pokoje załatwianie sporów międzynarodowych*, Wrocław 1979, s. 7.

²⁴ S. Huntington, *Zderzenie cywilizacji*, Warszawa 2007, s. 3.

²⁵ J. Bryła, *Negocjacje międzynarodowe*, Poznań 1999, s. 53.

mają tutaj charakter kooperacyjny zaś przetarg charakter integratywny (wygrana za wygraną). Tworzą one okazję do wytworzenia się nowych wartości, proponują rozwiązania sporów i konfliktów.²⁶ W tym ujęciu sztuka negocjacji jest więc próbą pogodzenia tego, co jest dobrym wynikiem dla jednej ze stron z tym co stanowi dobry wynik dla reszty. W efekcie spór między stronami ma charakter konstruktywny, oznacza proces twórczego radzenia sobie z różnicami stanowisk.

Jak zauważa S. Bieleń, obie te perspektywy niezmiennie występują w stosunkach międzynarodowych, choć wydaje się, że w świecie pozimnowojennym perspektywa „wspólnej wygranej” powinna dominować. Jest to związane z coraz większą otwartością procesu negocjacji jak również świadomością rosnących współzależnościach, które skłaniają wręcz uczestników do znalezienia sposobów zaspokojenia oraz realizacji wspólnych potrzeb. Istotne jest i to, że w czasach globalnych konfliktów oraz sporów strony wolą szukać możliwości konsensusu niż prowadzić otwartą walkę lub zrywać umowy zawarte kanałami dyplomatycznymi²⁷.

Wybrane strategie negocjacyjne

Jak twierdzi J. Kukułka, siła państw oraz jej zastosowanie w stosunkach międzynarodowych od zawsze były przedmiotem zainteresowań studiów strategicznych oraz tzw. nauki wojennej. Jego zdaniem zagadnieniami strategii w przeszłości zajmowali się ci, którzy stykali się bezpośrednio z siłą zewnętrzną państw czy też w inny sposób rozważali funkcje i przejawy tejże siły. Przeważnie byli to teoretycy, którzy budowali koncepcje stosunków międzynarodowych na czynnikach wrogości i określonego rodzaju polityki podmiotów tychże stosunków²⁸.

Strategia zazwyczaj odnosi się do planów, które powstają na etapie przygotowania do negocjacji na podstawie informacji z zakresu: partnerów negocjacyjnych, możliwości wywierania presji, struktury negocjowanego problemu oraz stopnia zależności pomiędzy stronami. U. Kałęzna-Drewińska określa strategię jako pewnego rodzaju zasób środków prowadzących do osiągnięcia wy-

²⁶ T. Hindle, *Skuteczne negocjacje*, Warszawa 2000, s. 6.

²⁷ S. Bieleń, s. 55-56.

²⁸ J. Kukułka, *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1978, s. 118.

znaczonemu i zaplanowanemu celu.²⁹ Jej zdaniem, strategia to specyficzna sztuka zabezpieczania interesów narodowych. Współcześnie obejmuje ona fazy decyzyjno-koncepcyjne polityki państwowej, głównie negocjacji dyplomatycznych. Powinna być zbieżną z polistrategią, której głównym celem jest zabezpieczenie własnych interesów we wszystkich dziedzinach na arenie międzynarodowej. Przez pojęcie strategii rozumie się również planowany sposób osiągnięcia swoich postulatów i interesów w złożonej sytuacji decyzyjnej³⁰.

Wybór strategii działania jest funkcją interesów oraz celów, które można osiągnąć prowadząc negocjacje. Negocjatorzy dysponują najczęściej kilkoma strategiami negocjacyjnymi. To od strony negocjującej zależy, które ich zdaniem są najbardziej racjonalne i przyniosą oczekiwane rezultaty. Ważna jawi się tu znajomość alternatyw negocjowanego porozumienia. Przeważa tu zasada, że im bardziej negocjatorzy są przygotowani do rozmów, tym lepiej mają wypracowaną swoją strategię opartą na przeanalizowaniu możliwych ruchów przeciwnej strony negocjującej³¹.

W literaturze przedmiotu funkcjonuje kilka podziałów strategii negocjacyjnych. Biorąc za podstawę relacje międzyludzkie, oparte z jednej strony na rywalizacji zaś z drugiej na współpracy, najogólniej dzieli się je na dystrybutywne oraz integratywne.³²

I tak, najistotniejszym założeniem strategii dystrybutywnej jest jak największa maksymalizacja swoich korzyści, zaś realizacja celów i postulatów drugiej strony jest kwestią drugorzędną, nie postrzeganą jako coś ważnego. Rezultat tych negocjacji oparty jest na modelu wygrany-przegrany, a zadaniem prowadzącego negocjacje jest zawłaszczenie jak największej części danego dobra.³³ Strategia integratywna zakłada natomiast, że gwarancję realizacji celów i interesów stanowi ujawnienie uwarunkowań oraz motywów wszystkich stron, co ma na celu wypracowanie wspólnego i satysfakcjonującego obie strony porozumienia. W ujęciu tym nie ma miejsca na żadnego rodzaju manipulacje, ponieważ niwelują one szansę na realizację wytyczonych strategii. Uznaje się przy tym, że stworzenie przeciwnikowi możliwości realizacji postulatów zwiększa dwukrotnie szanse na wypracowanie konsensusu w krótszym czasie³⁴.

²⁹ U. Kałęzna-Drewińska, *Negocjacje w biznesie, kluczowe problemy*, Wrocław 2006, s. 125-127.

³⁰ D. Pruitt, *Strategy In negotiation*, New York 1981, s. 80-82.

³¹ J. Bryła, s. 152.

³² A. Winch, *Negocjacje jednostka, organizacja i kultura*, Warszawa 2005, s. 50-51.

³³ S. Bieleń, s. 260.

³⁴ Tamże, s. 259.

W literaturze przedmiotu strategie negocjacyjne, które poza wykorzystaniem doświadczenia i intuicji czerpią także wiedzę z różnych dziedzin, jak politologia czy ekonomia, nazywa się strategiami metodycznymi. Wyróżnia się następujące strategie, m.in.: akomodacyjną, rywalizacyjną, uników oraz kooperacyjną³⁵.

Strategię akomodacyjną cechuje dostosowanie się, gotowość do poddania się oraz stosowanie ustępstw bez wzajemności. Jest to specyficzny rodzaj strategii, ponieważ poza interesami w grę wchodzi również ideologie, zasady, emocje oraz symbolika. Wpływ hamujący może mieć tu niekiedy również presja opinii publicznej.³⁶ Strategia rywalizacyjna najczęściej utożsamiana jest ze strategią konfliktową, ponieważ wskazuje na dominację oraz walkę. Kojarzony jest z nią przeważnie dorobek strategii wojennych. Negocjacje w tym przypadku to gra o sumie zerowej a negocjator nie dzieli się zwycięstwem zgodnie z zasadą, że tylko jedna strona jest wygrana. Charakterystyczna jest tu dominacja oraz jej dążenie do zaspokojenia własnych interesów kosztem przeciwnika. Osoby realizujące strategię rywalizacyjną ujawniają silne dążenie do władzy, poczucie wyższości oraz dogmatyzm. Dostrzegalne jest tutaj dominowanie nad przedstawicielem drugiej strony, które przejawia się w składaniu twardych żądań lub też oddziaływaniu na emocje oraz ukrywaniu niewygodnych informacji. Stosunek do tej strategii nacechowany jest podejrzliwością i nieufnością³⁷.

Strategia uników kładzie nacisk na możliwość dokonywania zmian w pozycji wyjściowej. Służy ona wycofywaniu się z wcześniej złożonych deklaracji a przez pewien czas może pomóc w podtrzymaniu wrażenia o woli negocjowania mało zainteresowanej strony. Uważa się, że nie jest to strategia korzystna w sensie długofalowym, powoduje bowiem niską kooperatywność oraz utratę zaufania. Wiąże się z nią obojętność, izolacja oraz wycofywanie się, przez co jest typowa dla sytuacji dylematu. Stosuje się nią niekiedy w celu upokorzenia przeciwnika³⁸.

Strategia kooperacyjna opiera na wspólnym rozwiązywaniu negocjowanego problemu. Integrowanie się jest tu czymś naturalnym a przyjazne nastawienie stron pomaga prowadzić negocjacje nieprzysparzające zbędnych problemów.

³⁵ T. Schelling, *Strategia konfliktu*, Warszawa 2013, s. 5.

³⁶ S. Bieliń, s. 263.

³⁷ E. Kowalczyk, *Psychospołeczne uwarunkowania negocjacji gospodarczych*, Poznań 2001, s. 27-28.

³⁸ Tamże, s. 30-32.

Strony traktują się tutaj po partnersku, darzą się szacunkiem i zaufaniem. Strategia kooperacyjna związana jest ze świadomością i motywacją altruistyczną, a także z potrzebą aprobaty drugiej strony. Podkreśla się tu szczerść i racjonalność wyboru argumentów.³⁹ Korzyści odnoszą w tej strategii wszystkie zainteresowane strony, co jest zdecydowanie zachętą do jej rozpoczęcia. Jest ona często stosowana w negocjacjach międzynarodowych ze względu na egzystencjalne imperatywy, takie jak solidarność i współpraca między państwami i społeczeństwami. Strategii tej odpowiada rzeczowy styl, którego podstawą jest stanowczość oraz pewność siebie⁴⁰.

Wybrane style negocjacyjne

Analizując style negocjacji warto zacząć od kryteriów ich podziału i artykulacji. W literaturze przedmiotu eksponuje się przede wszystkim różnice kulturowe, niezwykle skomplikowane i często nieprzewidywalne chociażby ze względu na inne postrzeganie kluczowych aspektów⁴¹.

Ekspert do spraw negocjacji R. Gesteland, biorąc za podstawę różnice kulturowe, zaproponował cztery kryteria podziału stylów negocjowania:

1. podejście do tradycji oraz ceremonii – określane mianem kultury ceremonialnej i nieceremonialnej;
2. nastawienie do partnera – określane mianem kultury propartnerskiej oraz protransakcyjnej;
3. uzewnętrznienie emocji oraz mowa ciała – określane jako kultura powściągliwa i ekspresyjna;
4. nastawienie do czasu – charakterystyczne dla kultury monochromicznej oraz polichromicznej⁴².

W pierwszej grupie mieści się tzw. niemiecki styl negocjacji, utożsamiany po II wojnie światowej rządami K. Adenauera, H. Kohla czy też A. Merkel.⁴³ W literaturze podkreśla się, że Niemcy posiadają rozwinięte i niezwykle silne poczucie dumy i tożsamości narodowej, a kultywowanie odrębności w zakresie

³⁹ Z. Nęcki, s. 61-64.

⁴⁰ J. Stelmach B. Brożek, *Sztuka negocjacji prawniczych*, Warszawa 2011, s. 41.

⁴¹ R. Dawson, *Sekrety udanych negocjacji*, Warszawa 2004, s. 11-12.

⁴² R. Gesteland, *Różnice kulturowe a zachowania w biznesie*, Warszawa 2000, s. 15-18.

⁴³ M. Stolarczyk, *Zbieżność i różnice interesów w stosunkach polsko-niemieckich w latach 1989 do 2009*, Katowice 2009, s. 43.

obyczajów i języka należy do kluczowych wyznaczników tej kultury. W negocjacjach kładzie się nacisk na dokładność oraz warunki negocjacji. Styl niemiecki reprezentuje charakter monochromiczny, w którym negocjator swoją uwagę koncentruje tylko na jednej sprawie. Niemcy zorientowani są na maksymalne wykorzystanie swojego czasu pracy, przez co są analitycznie nastawieni do bezpieczeństwa swojej pozycji przy stole negocjacyjnym. Wszelkiego rodzaju zasady uważane są przez nich za fundamenty. W stylu tym istotna jest punktualność, która z założenia oznacza, że zbyt wczesne przybycie jak i spóźnienie odbierane jest jako faux pas. W tym stylu każda próba negocjacyjna nastawiona jest na dokładne wyjaśnienie przyczyn obrania danego stanowiska, stąd też decyzje wypracowywane są stosunkowo wolno. Negocjatorzy nie ponaglą rozmów, ponieważ muszą mieć pewność, iż wykorzystali wszystkie możliwości do osiągnięcia celów⁴⁴.

Styl niemiecki ma charakter formalny, charakteryzujący się szacunkiem dla intelektualnej siły partnera. Kładzie się tu nacisk na tytuły oraz stopnie naukowe a pomijanie ich traktowane jest jako nietakt. Niemcy nie należą więc do wyluzowanych negocjatorów, stąd rozpoczęcie rozmów od zabawnej anegdoty nie wpływa pozytywnie na przebieg rozmów. Styl niemiecki to również protransakcyjny ich charakter, nastawiony na szybkie realizowanie interesów, gdzie w przypadku nieporozumień polega się na zapiskach kontraktowych a nie kontaktach osobistych. Nie poświęcają oni czasu na budowanie wzajemnych relacji, są prostowni szczególnie w biznesowym środowisku, nie mają problemu z wypowiedzeniem słowa „nie”, jeżeli tak właśnie uważają.⁴⁵ Nie należy także oczekiwać, że partnerzy niemieccy podejmą decyzję podczas pierwszych negocjacji. Proces ten jest powolny i wynika z typowej niemieckiej dokładności. Próba przeciągania lub zmiana terminu negocjacji spowoduje u nich podejrzenia a na przyszłość brak zaufania. Dla negocjatorów niemieckich raz podjęta decyzja jest już niezmienna a podpisane traktaty nie podlegają renegeacji⁴⁶.

Kolejnym wartym poświęcenia uwagi jest styl arabski. W literaturze podkreśla się tu wagę islamu i Koranu, kryteria językowe, polityczne oraz kulturowe. Rozpoczynając negocjacje warto przytoczyć arabskie przysłowie, ponieważ to z nich czerpana jest mądrość życia a wykorzystanie tego w odpowiednim

⁴⁴ S. Bieleń, s. 320.

⁴⁵ R. Gesteland, s. 266-269.

⁴⁶ M. Kendik, *Negocjacje międzynarodowe*, Warszawa 2009, s. 128-130.

momencie sprawia, że partnerzy negocjacyjni obdarzą nas zaufaniem co już jest połową sukcesu.⁴⁷ Jednocześnie podkreśla się, że Arabowie są niezwykle otwarci, ceniący sobie podobne cechy również u partnerów negocjacyjnych, stąd też zachowują oni bardzo mały dystans również w tych oficjalnych rozmowach. Jest to kultura propartnerska, nastawiona na dobre relacje. Czas oraz punktualność w stylu arabskim postrzegane są w odmienny sposób niż w Europie. Obowiązuje tutaj absolutna cierpliwość a czekanie na szybką decyzję może okazać się daremne ze względu na czasochłonne przemyślenia. Stosunek Arabów do czasu jest dość chaotyczny i swobodny, punktualność nie jest przestrzegana a terminy umówione nie są dla nich ostateczne. Kontrakt podpisany często nie oznacza zakończenia negocjacji ale ich początek. Arabowie mają bowiem w zwyczaju najpierw podpisywać umowę a dopiero później przystępować do samego procesu negocjacji. Kontrakt w ich oczach znaczy mniej niż w europejskich list intencyjny⁴⁸.

Jeszcze inaczej można scharakteryzować tzw. styl amerykański bazujący na historycznych doświadczeniach Stanów Zjednoczonych Ameryki jako państwa wielonarodowościowego oraz wielokulturowego. W negocjacjach międzynarodowych podstawową wartością jest tutaj egalitaryzm. Amerykanie nie czują się komfortowo w próbach zróżnicowania ludzi ze względu na status społeczny, a relatywnie równe traktowanie wszystkich odzwierciedla się w bezceremonialności. Są indywidualistami, którzy posiadają własne poczucie siły i są świadomi, że ich państwo jest potęgą, przez co skromność nie jest ich cnotą. Negocjacje międzynarodowe w ujęciu amerykańskim są dynamiczne z naciskiem na końcowy wynik. Dużo uwagi przywiązują do szczegółów transakcji, nie kładą nacisku na relacje stron i szybko chcą przystąpić do interesów.⁴⁹ Są postrzegani jako negocjatorzy konsekwentni oraz szybcy. Kluczowe jest tutaj powiedzenie „*śluszenie czy też nie śluszenie, byle bez zawahania*”. Amerykanie wolą negocjować pojedynczo a osoby towarzyszące to zazwyczaj wyłącznie tłumacze. Potrafią szybko modyfikować swoje stanowiska, nie lubią stosować ustępstw, niezwykle cenią perswazje oraz merytoryczne przygotowanie do negocjacji⁵⁰.

Kolejny styl negocjowania, tzw. azjatycki, cechuje duża złożoność religijna, przywiązanie do tradycji, zaś sednem w negocjacjach jest wykazanie cier-

⁴⁷ I. Podobas, s. 82.

⁴⁸ M. O. Nydell, *Zrozumieć Arabów*, Warszawa 1996, s. 5-8.

⁴⁹ R.R Gesteland, s. 294.

⁵⁰ I. Podobas, s. 77-79.

pliwości. Jako że kultura azjatycka zorientowana jest na szeroko rozumiany kolektywizm, każdy etap negocjacji winien zakończyć się zgodą wszystkich zainteresowanych.⁵¹ Ważne są tutaj relacje, dlatego stronę przeciwną traktuje się jako partnera. W momencie wypracowywania ostatecznej decyzji unika się konfliktów preferując kompromis. Negocjatorzy są powściągliwi w okazywaniu emocji, patrzenie w innym kierunku nie oznacza tutaj lekceważenia, ponieważ unikanie kontaktu wzrokowego jest tutaj na porządku dziennym. Kultura negocjacji jest tu ceremonialna i propartnerska. Słowo przepraszam nie oznacza przyznanie się do winy lecz uważane jest za rodzaj cnoty. Dla stylu azjatyckiego finalne podpisanie umowy oznacza dopiero początek wzajemnych relacji⁵².

W stylach negocjacji azjatyckiej w szczegółach różnią się zachowania negocjatorów chińskich i japońskich. I tak w Chinach, np. w przeciwieństwie do USA, nie pyta się człowieka kim jest lecz kogo zna a kult statusu i hierarchii odgrywa istotną rolę. W momencie przygotowywania się do negocjacji odpowiednio wcześniej należy wysłać listę członków delegacji, bo im wyższą rangę reprezentuje przyjeżdżający tym wyższy jest szczebel rozmów. Kulturowanym od lat elementem negocjacji jest wręczenie wizytówek, gdzie warto pamiętać, iż w momencie jej otrzymania należy mieć ją cały czas przed sobą i nie chować do kieszeni. Chińczycy lubią otrzymywać upominki w momencie rozpoczęcia negocjacji wyznając zasadę, że prezenty są rzeczą błahą natomiast związane z nim uczucie jest intensywne. Należy zapamiętać tu parę zasad, żeby negocjacje poszły zgodnie z planem. Po pierwsze, nie należy wręczać zegarków, ponieważ kojarzą się ze śmiercią rodzica, natomiast nakrycie np. kapelusz symbolizuje zdradę małżonka. Prezenty nie mogą być otwierane przed wręczającym, należy zaczekać aż wszyscy się rozejdą. Chińskie milczenie jest jedną z ich strategii negocjacyjnych a okazanie braku cierpliwości w takiej sytuacji przynosi negatywne konsekwencje. Chińczycy zawsze negocjują w większych grupach, dlatego nie warto udawać się na negocjacje w pojedynkę. Podczas kończenia negocjacji i podpisywania porozumienia ma ono dla nich moc wiążącą ale z zasady są oni skłonni do renegocjacji nawet w mało istotnych kwestiach⁵³.

Styl negocjowania Japończyków opiera się na rytuałach oraz tradycji. Celebrują oni część kurtuazyjną, witają się skinieniem lub lekkim ukłonem

⁵¹ A. Krycuk, *Kultura koreańska, Różnice kulturowe mające wpływ na współpracę z partnerem koreańskim*, Warszawa 2004, s. 18.

⁵² M. Kendik, *Negocjacje międzynarodowe*, Warszawa 2009, s. 44-47.

⁵³ R. Gesteland, s. 53-59.

głowy. Nie należy przy tym się kłaniać niżej niż robi to osoba starsza. Odbiciem kultury japońskiej są reguły prowadzenia negocjacji. I tak wg zasady Takesha-kai, styl negocjacji zależy ściśle od pozycji partnera, reguła Ringi Kessai przesądza jak należy podejmować decyzję i jakie grupy powinny być w to wtajemniczone, zasada Nagaisukaiai to reguła długoterminowej współpracy i wzajemny szacunek do partnera. Trzeba też pamiętać, że strona japońska jest podejrzliwa wobec obcych, zwłaszcza w momencie towarzyszenia jej osób trzecich⁵⁴.

Jeszcze inny styl negocjowania realizują Rosjanie, którzy postrzegani są jako naród niezwykle otwarty, szczerzy, mówiący wszystko co ma na myśli. Rosyjski styl negocjowania jest niezwykle hierarchiczny ale również egalitarny, widoczna jest też zmienna ekspresywność. Podczas negocjacji najważniejsze jest właściwe skomponowanie członków negocjacyjnej grupy – powinna mieć jednego wyraźnego przywódcę oraz przemawiać jednym głosem. Skład negocjacyjny powinien wykazywać się cierpliwym uosobieniem i być wyjątkowo odpornym na prowokacje ze strony rosyjskiej.⁵⁵ W negocjacjach z Rosjanami pierwsze spotkanie to formalność, która ma na celu bliższe poznanie partnera i nawiązanie osobistych stosunków oraz przedstawienia wstępnej oferty negocjacyjnej. Wtedy żadne kluczowe decyzje nie zapadają. Należy być pewnym siebie oraz starać się utrzymać atmosferę dostępności i szacunku. Warto również pamiętać, że w Rosji powszechnym zachowaniem jest uścisk ręki a w wersji rosyjskiej dodatkowo rozszerzony o kilka szybkich potrząśnień. Kontrakt wzrokowy w momencie przedstawiania się jest bardzo ważny i powinien być utrzymywany przez cały czas.⁵⁶ Podczas oficjalnych rozmów obowiązuje forma Pan/Pani. Warto zaznaczyć, że nazwisko rodowitego Rosjanina składa się aż z trzech członów: imienia, rodowego nazwiska i otczestwa. Osoby, które nie są w ich bliskim kręgu określane są mianem wy a nie ty. Trzeba jeszcze dodać, że Rosjanie są narodem uwielbiającym dostawać upominki, zarówno wyszukane jak i te bardziej ogólne. To, co np. w innych stylach może być uznawane za przekupstwo na terenie Rosji jest odbierane jako środek mający na celu zawiązanie przyjaźni.

Rosjanie podczas negocjacji preferują ustny sposób komunikacji, przy czym należy unikać formalnych rozmów przez telefon. Oferta pisemna winna być potwierdzona osobiście. W ich kulturze forma pisemna ma mniejszą

⁵⁴ P. Varley, *kultura japońska*, Kraków 2006, s. 380.

⁵⁵ I. Podobas, s. 86-87.

⁵⁶ E. Lewandowski, *Rosyjski Sfinks. Rosjanie wśród innych narodów*, Warszawa 1999, s. 60-64.

wartość niż słowo. Czas jest dla nich nielimitowanym towarem, stąd też nie ma czegoś takiego jak wyznaczanie godziny zakończenia negocjacji. Język negocjacji jest obrazowy oraz niekiedy przepelniony metaforami. Rosjanie negocjują zgodnie z zasadą wygrany-przegrany, kompromis jest odbierany przez nich jako moralna słabość. Spotkanie z partnerem w momencie tak zwanej pół drogi nie jest odbierana jako sukces. Mają oni w zwyczaju przetrzymywanie przeciwnika mając nadzieję, że zgodzi się na gorsze warunki byle tylko zakończyć szybciej negocjacje. Jest to technika zwana „przypieraniem do muru”. W momencie podpisania porozumienia spodziewać się można wielu jego prób renegocjacji⁵⁷.

Uwagi końcowe

Negocjacje w stosunkach międzynarodowych są jedną z ważniejszych form aktywności dyplomatycznej państw. Współcześnie są również istotnym instrumentem w działaniach podmiotów niepaństwowych, których znaczenie dynamicznie wzrasta. Cechuje je wielopreżmiotowość, ale także niejednolitość, co ma istotny wpływ na cały proces negocjacyjny. Z ich pomocą świat jest w stanie regulować, kontrolować i stać na straży uniwersalnych wartości. Na drodze negocjacji zainteresowane podmioty są w stanie dokonywać racjonalnych wyborów, kierując się przy tym tak interesem własnym jak i interesami partnera. Negocjacje kojarzą się więc z czymś pozytywnym, nie są utożsamiane z zadawaniem bólu i cierpienia, co ma miejsce w przypadku konfliktów.

Rzeczywistość międzynarodowa potwierdza, że skuteczność negocjacji zależy w dużej mierze od odpowiedzialności oraz wiedzy negocjatorów. Mimo problemów wynikających z różnych wzorców kulturowych oraz różnych stylów właściwych dla kultury propartnerskiej, protransakcyjnej, ceremonialnej i nieceremonialnej czy też ze względu na monochromiczne i polichromiczne podejście do czasu, negocjacje dają realną szansę na wypracowanie porozumienia satysfakcjonującego układające się strony.

⁵⁷ W. Maklejewa, *Kultura prjetrprinimatjestwa*, Moskwa 2002, s. 54-60.

Bibliografia

- Banasik T., *Negocjatorzy: fazy, strategie, taktyki*, Kielce 2000.
- Barry B., *Zasady negocjacji*, Gdańsk 2005.
- Bieleń S., *Cechy i zasady prawne negocjacji międzynarodowych*, Wrocław 1969.
- Bieleń S., *Negocjacje w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2013.
- Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2008.
- Birkenbihl V., *Komunikacja werbalna, psychologia prowadzenia negocjacji*, Wrocław 1997.
- Bryła J., *Negocjacje międzynarodowe*, Poznań 1999.
- Casse P., *Jak negocjować?* Poznań 1996.
- Cenker E., *Negocjacje jako forma komunikacji interpersonalnej*, Poznań 2011.
- Cialdini R., *Wywieranie wpływu na ludzi, teoria i praktyka*, Gdańsk 2000.
- Craver C., *Effective Legal Negotiation and Settlement*, Virginia 1997.
- Cziomer E., *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2006.
- Dawson R., *Sekrety udanych negocjacji*, Warszawa 2004.
- Dąbrowski P., *Praktyczna teoria negocjacji*, Warszawa 1991.
- Deutsch M., *Rozwiązywanie konfliktów, teoria i praktyka*, Kraków 2005.
- Fisher R., Ury W., Patton B., *Dochodząc do TAK. Negocjowanie bez poddawania się*, Warszawa 2013.
- Hawkins L., *Prawnik jako negocjator czyli jak efektywnie negocjować*, Warszawa 1994.
- Hindle T., *Skuteczne negocjacje*, Warszawa 2000.
- Kałężna-Drewnińska U., *Negocjacje w biznesie, kluczowe problemy*, Wrocław 2006.
- Karwat M., Ziółkowski J., *Wrogość w stosunkach politycznych, Modelowa analiza funkcjonalna*, Warszawa 2012.
- Kendik M., *Negocjacje międzynarodowe*, Warszawa 2009.
- Kowalczyk E., *Psychospołeczne uwarunkowania negocjacji gospodarczych*, Poznań 2001.
- Kubiak K., *Wojny, konflikty zbrojne i punkty zapalne na świecie*, Warszawa 2007.
- Kukułka J., *Historia współczesnych SM 1945-1996*, Warszawa 1996.
- Kukułka J., *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1978.
- Lipowicz E., *Mediacja wobec problemów post-rodzinnej rodziny. Pomoc – Wsparcie społeczne – poradnictwo. Od teorii do praktyki*, Toruń 2010.
- Łoś R., *Konflikty i spory międzynarodowe*, Łódź 2009.
- Malendowski W., *Spory i konflikty międzynarodowe, Aspekty prawne i polityczne*, Wrocław 2000.
- Morghentau H., *Polityka między narodami. Walka o potęgę i pokój*, Warszawa 2011.
- Nęcki Z., *Negocjacje w biznesie*, Kraków 1995.
- Nierenberg I., *Sztuka negocjacji*, Warszawa 1997.
- Nowak J., *Dyplomacja wielostronna w teorii i praktyce*, Warszawa 2009.
- Pańków J., *Negocjacje jako sposób rozwiązywania konfliktów społecznych*, Warszawa 1987.
- Pruitt D., *Strategy In negotiation*, New York 1981.
- Schelling T., *Strategia konfliktu*, Warszawa 2013.

- Słaboń A., *Konflikt społeczny i negocjacje*, Kraków 1995.
- Stelmach J., Brożek B., *Sztuka negocjacji prawniczych*, Warszawa 2011.
- Sutor J., *Pokojowe załatwianie sporów międzynarodowych*, Wrocław 1979.
- Ury W., *Odchodząc od NIE: Negocjowanie od konfrontacji do kooperacji*, Warszawa 1995.
- Winch A., *Negocjacje: jednostka, organizacja i kultura*, Warszawa 2005.

Milena Kula

Stosunki międzynarodowe

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

milenakula@wp.pl

KULTURA W NEGOCJACJACH MIĘDZYNARODOWYCH (W PERSPEKTYWIE BADAWCZEJ)

Culture in international negotiations (in the research perspective)

Streszczenie

Głównym celem artykułu jest wieloaspektowa i modelowa analiza uwarunkowań kulturowych procesu negocjacji międzynarodowych, z naciskiem na okres po zakończeniu zimnej wojny. Jest on próbą odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu kultura implikuje zachowania oraz sposób myślenia negocjatorów. Na początku są w nim odniesienia do definicji i dziedzin kultury, następnie scharakteryzowano ewolucję znaczenia kultury w stosunkach międzynarodowych. Zasadnicze rozważania obejmują następującą problematykę: istota i specyfika negocjacji międzynarodowych, znaczenie kultury w procesie negocjacji, bariery kulturowe w procesie negocjacji. Artykuł ma układ problemowy, a w zaprezentowanych analizach skorzystano z kilku metod badawczych: analizy systemowej, analizy czynnikowej oraz metody porównawczej. W prezentowanych rozważaniach sięgnięto do źródeł w postaci wydawnictw zwartych oraz artykułów naukowych.

Słowa kluczowe: kultura, stosunki międzynarodowe, negocjacje międzynarodowe, kultura w negocjacjach międzynarodowych

Summary

The main goal of the article is a multi-aspect and model analysis of cultural conditions of the process of international negotiations, with emphasis on the period after the end of the Cold War. It is an attempt to answer the question to what extent culture implies behavior and way of thinking of negotiators. At the beginning, there are references to definitions and areas of culture, then the evolution of the importance of culture in international relations was characterized. At the beginning, there are references to definitions and areas of culture, then the evolution of the importance of culture in international relations was characterized. The basic considerations cover the following issues: the essence and specifics of international negotiations, the importance of culture in the negotiation process, cultural barriers in the negotiation process. The article has a problem-based system and the presented analyzes use several research methods: system analysis, factor analysis and comparative methods. The presented considerations were addressed to sources in the form of compact publications and scientific articles.

Keywords: culture, international relations, international negotiations, culture in international negotiations.

Uwagi wstępne

Negocjacje międzynarodowe są skomplikowanymi i złożonymi procesami, które można analizować w wielu kontekstach i aspektach. Ich rola zmieniała się na przestrzeni wieków. Pierwotnie były traktowane jako instrument i narzędzie służące do rozwiązywania konfliktów między ludźmi. Po powstaniu państw narodowych w XVII wieku negocjacje coraz częściej były interpretowane przez pryzmat stosunków międzynarodowych, jako negocjacje dyplomatyczne, prowadzone przez i w imieniu państw. Jednak wraz ze zmieniającą się rzeczywistością międzynarodową, pojawieniem się i wzrastającą liczbą podmiotów pozapaństwowych, nasileniu przepływów informacji, kapitału oraz ludzi negocjacje nie odnoszą się tylko do materii dyplomatycznej, ale również pozadyplomatycznej. Współcześnie są traktowane jako jeden z ważniejszych

instrumentów aktywności międzynarodowej zarówno podmiotów państwowych, jak i niepaństwowych.

Najważniejszym czynnikiem, który determinował ewolucję optyki negocjacji międzynarodowych były zmiany w środowisku międzynarodowym. Te nastąpiły na przełomie ostatnich kilku dekad, mając wpływ na wszystkie dziedziny życia. W związku z procesami globalizacji, szczególnie po zakończeniu zimnej wojny, w dyskursie została podniesiona kwestia kultury i jej wpływu na stosunki międzynarodowe.

Pojęcie kultury jest trudne do jednoznacznego zdefiniowania.¹ W najszerszym ze swych znaczeń termin „kultura” obejmuje wszystko, co jest wytworem rąk ludzkich lub wynikiem działalności, zarówno jednostki, jak i społeczeństw czy narodów. Wytwory te mogą mieć formę materialną i niematerialną. Istnieje także pogląd, który przeciwstawia kulturę (czyli to, co wyuczone) naturze (czyli temu, co wrodzone). Współcześni badacze, choć dalecy są od tak silnej polaryzacji, nie wykluczają tego poglądu całkowicie z dyskursu naukowego².

Początki znaczenia pojęcia „kultura” sięgają czasów starożytnych, kiedy oznaczało działalność człowieka podjętą w sposób racjonalny, a w szczególności nakierowaną (odwołując się w tamtym czasie do filozofii) na „pielegnację” wyższych idei³. Przez kolejne stulecia termin ten był używany sporadycznie, a popularniejszym określeniem, rozpowszechnionym przez Francuzów, stało się pojęcie cywilizacji. Nawiązując do polskiego piśmiennictwa, kategoria kultura, np. w czasach J. Lelewela, oznaczała całokształt materialnego i duchowego dorobku ludzi. Ponieważ termin ten był relatywnie nowy (w użyciu), stosowano go naprzemiennie z pojęciem cywilizacji⁴, który później doczekał się odrębnego wyjaśnienia i doprecyzowania (jako obszar materialnej działalności człowieka). W XX wieku „kultura” była już utożsamiana z przestrzeganiem określonego wzoru postępowania lub wzorem radzenia sobie z problemami, charakterystycznym dla danego społeczeństwa⁵.

¹ Zob. *Encyklopedia zagadnień międzynarodowych*, E. Cała-Wacinkiewicz, R. Podgórzńska, D. Wacinkiewicz (red.), Warszawa 2011, s. 772-774; Zob. A. Kłoskowska, *Kultura masowa*, Warszawa 2006, s. 9-20.

² *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, T. 3, Warszawa 1998, s. 618; Por. A. Kłoskowska, *Kultura masowa. Krytyka i obrona*, Warszawa 1983, s. 26-29.

³ A. Ziętek (red.), *Międzynarodowe stosunki kulturalne*, Warszawa 2010, s. 11.

⁴ Zob. A. Kowalska, *Wybrane koncepcje badań cywilizacji*, „The Polish Journal of the Arts and Culture” 2012, nr 3, s. 13-54.

⁵ *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, dz. cyt.

Jak się podkreśla w literaturze przedmiotu – trudności, z jakimi się spotykamy podejmując próbę określenia pojęcia kultury⁶, są wynikiem jego wieloznaczności, wynikają z „jego szerokiego i niejednolitego zakresu, ze szczególnego nasilenia postaw wartościujących odnoszących się do zjawisk objętych tym pojęciem oraz z różnorodności tych postaw”⁷. Z powyższych względów ważne jest wyzwanie, by ten wielowymiarowy termin sprecyzować, zdefiniować i przeanalizować pod kątem równie niewyrazistej i dynamicznej subdyscypliny nauk społecznych jaką są stosunki międzynarodowe. Aby więc dać temu zadość należy skupić się na wpływie kultury na stosunki międzynarodowe, a następnie na negocjacje międzynarodowe. W takim przypadku konieczne jest, aby przyjąć taką definicję, która będzie zawierała najwięcej potrzebnych komponentów i w miarę możliwości była jak najdokładniejsza. Z powyższych względów w tych rozważaniach wybrana została definicja Floriana Znanieckiego⁸ Którego zdaniem kultura to „ład stosunków pomiędzy wszystkimi rodzajami czynności ludzkich”, a w jej zakres należy włączyć: „religię, język literaturę, sztukę, obyczaje, zwyczaje, prawa, organizację społeczną, techniczną produkcję, wymianę ekonomiczną, a także filozofię i naukę”⁹.

Powyższa próba definicji odnosi się do kultury jako takiej, czyli do tego, co jednostka rozumna, obdarzona zdolnością wykorzystywania rozumu w celach twórczych, jest w stanie stworzyć. Definicja ta jest na tyle uniwersalna, by każdy człowiek mógł się z nią utożsamiać. Kultura jednak może być traktowana w dwojaki sposób: jako „zespół uniwersalnych wartości, norm i praktyk, do których aspirują wielkie zbiorowości”¹⁰, czyli to wąskie rozumienie przedstawione przez Znanieckiego; jak również „może (...) stanowić zbiór

⁶ Zob. J. Gajda, *Antropologia kulturowa. Wprowadzenie do wiedzy o kulturze*, Kraków 2008, s. 17-27.

⁷ A. Kłoskowska, *Socjologia kultury*, Warszawa 2007, s. 18.

⁸ Florian Znaniecki – ur. 1882, zm. 1958. Filozof, humanista, socjolog polskiego pochodzenia. Przez wiele lat przebywał i pracował w Stanach Zjednoczonych Ameryki, gdzie był bardzo uważany w środowisku. Jego prace znajdowały oddźwięk w środowisku międzynarodowym. Jest uznawany za twórcę polskiej socjologii akademickiej. Założył pierwsze polskie czasopismo socjologiczne „Przegląd socjologiczny”. Jego Seminarium Socjologicznego przekształciło się w Polski Instytut Socjologiczny. Wykładał początkowo w New York, potem w Urbanie, gdzie otrzymał stanowisko profesora na uniwersytecie stanowym. Tam też spędził resztę życia. Był wieloletnim prezesem American Sociological Society. Zob. <http://www.ptta.pl/pef/pdf/z/znaniecki.pdf>, 12 IV 2015.

⁹ Za: A. Kłoskowska (red.), *Encyklopedia kultury polskiej XX wieku*, Wrocław 1991, s. 291.

¹⁰ S. Bieleń, *Negocjacje w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2013, s. 89.

specyficznych cech, odróżniających od siebie poszczególne grupy ludzi”¹¹.

Dochodzimy tutaj bowiem do sedna znaczenia pojęcia. Kultura nie jest cechą poszczególnych jednostek, lecz całych zbiorowości, których członkami są owe jednostki. Cecha ta jest nabywana przez członków danych społeczeństw w procesie socjalizacji i akulturacji. Należy ją więc odróżniać od wrodzonych cech, które każdy z nas posiada, w momencie przyjścia na świat. Jak zauważa J.W. Salacuse, „kultura obejmuje przekazywany z pokolenia na pokolenie całości kształt dorobku danej społeczności, w tym przekonania, wzory postępowania, reguły współżycia. Tworzy zbiory zasad, koncepcji, kategorii, pojęć przyjętych w określonej zbiorowości i wyznaczających obowiązujące zachowania”¹².

Ewolucja znaczenia kultury w stosunkach międzynarodowych

W świetle przytoczonych powyżej definicji, można dojść do wniosku, że kultura powinna pozostać w sferze badań antropologów, socjologów oraz kulturoznawców i nie ma wiele wspólnego z subdyscypliną stosunki międzynarodowe. Podczas gdy, tak jak już wspomniano, kultura to piękne czyny i dokonania rąk i kreatywnych ludzkich umysłów, stosunki międzynarodowe przywodzą na myśl ciemniejszą stronę ludzkiej natury związaną z podbojami, konfliktami, intrygami, agresywnymi działaniami państw i stosowaniem siły lub groźbą jej użycia¹³. Dodając do tego pierwotne myślenie o kulturze jako jednorodnej, można te różnice spotęgować. Otóż, przez bardzo długi czas społeczeństwa wierzyły, że kultura jest homogeniczna i na całym świecie taka sama, różniąc się tylko ludźmi tworzącymi poszczególne społeczeństwa narodowe, nic dziwnego iż czynnik kulturowy w stosunkach międzynarodowych był przez długi czas uważany za bardzo mało istotny, pozostający zbyt głęboko w idealistycznych wyobrażeniach, aby mieć realne odniesienie do rzeczywistości.

Z tego też powodu znaczenie wpływu kultury (i cywilizacji) na stosunki międzynarodowe ewoluowało wraz ze zmieniającymi się poglądami na jej temat. Przez szereg lat skupiano się przede wszystkim na relacjach na płaszczyźnie gospodarczej, politycznej czy militarnej, pomijając całkowicie kwestie

¹¹ Tamże.

¹² J.W. Salacuse, *Negocjacje na rynkach międzynarodowych*, Warszawa 1994, s. 61.

¹³ A. Ziętek, J. Olchowski, *Kultura*, [w:] M. Pietraś (red.), *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Lublin 2006, s. 420.

kulturowe. Dopiero od pokoju westfalskiego¹⁴ z 1648 roku uznano, że czynniki kulturowe mogą mieć wpływ na politykę zagraniczną państwa i są jej istotnym elementem (lub nawet instrumentem polityki zewnętrznej państwa). Było to związane z nasilonymi w tamtym czasie przemieszczeniami ludności, kontaktami handlowymi między różnymi społeczeństwami oraz konfliktami na tle militarnym¹⁵. Zaakceptowano, że kultura jest „filtrem” przez który należy postrzegać świat w taki czy inny sposób. Może ona również determinować działania ludzkie zarówno w kierunku współpracy, jak i rywalizacji¹⁶.

Rozważania na temat roli kultury w stosunkach międzynarodowych nabrały nowej rangi w teoriach dwudziestowiecznych badaczy. Decydujące znaczenie miały tu takie czynniki jak: wzrost liczby podmiotów stosunków międzynarodowych, nasilenie się transgranicznych stosunków ekonomicznych, ruchy ludności, pogłębienie współzależności między uczestnikami stosunków międzynarodowych, pojawienie się nowych płaszczyzn współpracy i rywalizacji w szczególności po zakończeniu I i II wojny światowej. Polemikę na ten temat można odnaleźć w nurtach teorii o stosunkach międzynarodowych: realizmie¹⁷ reprezentowanym przez choćby H. Morgenthaua, H. Bulla, W. Waltza i liberalizmie¹⁸, o którym pisali między innymi Ch. R. Beitz, S. Hoffman oraz M. Doyle¹⁹.

Jednym z najważniejszych czynników, który determinował zainteresowanie badaczy wpływem kultury na stosunki międzynarodowe stały się niewątpliwie procesy globalizacji. Od początku lat dziewięćdziesiątych XX wie-

¹⁴ Zob. M. Pietraś, *Istota i ewolucja międzynarodowych stosunków politycznych*, [w:] M. Pietraś (red.), *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Lublin 2006, s. 17-43.; K. Mingst, *Podstawy stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2006, s. 25-28; A. Gałganek, *Historia stosunków międzynarodowych. Nierówny i połączony rozwój*. T. 1: Idee, Warszawa 2013, s. 354-383.

¹⁵ Cz. Maj, *Socjologia stosunków międzynarodowych*, Lublin 2013, s. 174.

¹⁶ A. Ziętek, J. Olchowski, dz. cyt., s. 421.

¹⁷ Zob. J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2008, s. 57-103; K. Mingst, dz. cyt., s. 88-97, 210-212; S. P. Sałajczyk, *Wizje rzeczywistości międzynarodowej*, [w:] E. Halizak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Warszawa 2006, s. 37-45; S. Burchill, R. Devetak, A. Linklater, M. Paterson, C. Reus-Smit, J. True, *Teorie stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2006, s. 97-139; H. Morgenthau, *Polityka między narodami. Walka o potęgę i pokój*, Warszawa 2010; R. Jackson, G. Sorensen, *Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych. Teorie i kierunki badawcze*, Kraków 2012, s. 61-101.

¹⁸ Zob. J. Czaputowicz, dz. cyt., s. 103-141.; K. Mingst, op.cit., s. 64-68, 86-88, 107-108, 208-210; S. P. Sałajczyk, op.cit., s. 45-52; S. Burchill, R. Devetak, A. Linklater, M. Paterson, C. Reus-Smit, J. True, op.cit., s. 46-97. R. Jackson, G. Sorensen, dz. cyt., s. 101-135.

¹⁹ A. Ziętek, J. Olchowski, dz. cyt., s. 421.

ku mówi się wręcz o „zwrocie kulturowym”²⁰, opartym na przekonaniu, że w chwili zakończenia „zimnej wojny” tradycyjny czynnik militarny determinujący stosunki międzynarodowe już nie odgrywa tak ważnej roli jak miało to miejsce wcześniej. Skutkiem tego powszechnego przeświadczenia jest zaaważalny w okresie ostatnich kilkunastu lat wzrost liczby publikacji na temat kultury i tego, jak determinuje ona sferę międzynarodową.

Zmiany zachodzące w społeczeństwach i stosunkach międzynarodowych po zakończeniu „zimnej wojny” oraz postępująca globalizacja stworzyły grunt do nowego ujęcia roli kultury w relacjach międzynarodowych, opartych nie na polityce siły, ale na polityce pokoju konsumującej dywidendę pokoju²¹. Według E. Haliżaka „w zawiązku z tym w sposób naturalny zaczęto formułować poglądy mówiące o zmianie podejścia badawczego i uwzględnieniu w większym stopniu roli wartości, idei, norm, tożsamości i kultury”²². Z tego też powodu rozpoczynając od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, jak pisze A. Ziętek i J. Olchowski: „ukazały się w krótkim odstępie czasu artykuły, a potem książki dwóch autorów, które wywołały trwającą właściwie do dzisiaj dyskusję, dotyczącą znaczenia szeroko rozumianej kultury i jej wpływu na stosunki między państwami”²³. Autorami tymi byli: Francis Fukuyama, Samuel P. Huntington, Benjamin R. Barber oraz Alvin i Heidi Toffler. Można zaryzykować stwierdzenie, iż każdy z wyżej wymienionych autorów koncentruje się na innym elemencie kultury w jej szerokim znaczeniu (Fukuyama na ideologiach, Huntington na religiach, Barber na wartościach, natomiast Tofflerowie na gospodarce).

Główną tezę publikacji Francisa Fukuyamy²⁴ jest przekonanie, że od zakończenia „zimnej wojny”, nastąpiło ostateczne zwycięstwo liberalnej demo-

²⁰ Zob. A. M. Solarz, H. Schroeiber, *Religia w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2012, s. 52-56.

²¹ Dywidenda pokoju – z ang. *peace dividend*. Jest to suma pieniędzy, które zaoszczędza państwo przez zaprzestanie inwestowania w sprzęt militarny, przeznaczając je tym samym na rozwój państwa na innych płaszczyznach. Zob. <http://www.merriam-webster.com/dictionary/peace%20dividend>, 20 IV 2015.

²² E. Haliżak, *Kultura a nauka o stosunkach międzynarodowych*, [w:] G. Michałowska, J. Nakonieczna, H. Schreiber (red.), *Kultura w stosunkach międzynarodowych*, T. 2: Pułapki kultury, Warszawa 2014, s. 78.

²³ A. Ziętek, J. Olchowski, dz. cyt., s. 421.

²⁴ Francis Fukuyama – ur. w 1952 roku amerykański politolog i filozof. Fukuyama w swoich pracach poruszał tematy z zakresu rozwoju i polityki międzynarodowej. Jego esej z 1989 roku *Koniec historii?* zamieszczony w czasopiśmie „The National Interest” kontynuowany w książce *The End of History and the Last Man* (z 1992 r.) przyniósł mu największy międzynarodowy rozgłos. Zob. <https://fukuyama.stanford.edu/>, 19 IV 2015.

kracji. Oznacza to zatem nic innego, jak „ostatnią fazę ideologicznej ewolucji ludzkości”²⁵. Fukuyama pisze, że tryumf Zachodu pociągnie za sobą rozprzestrzenienie się we wszystkich państwach na świecie zachodnich idei. Przewiduje, że nawet w największych państwach komunistycznych świata: w Chinach i (wtedy jeszcze) w ZSRR idea liberalnej demokracji znajdzie swoje miejsce²⁶. Ideologia zachodnia została przez Fukuyamę przedstawiona jako uniwersalna, możliwa do zrealizowania praktycznie w każdym społeczeństwie na świecie. I właśnie z tego względu przewiduje on tytułowy koniec historii – jako ostateczne umocnienie liberalnej demokracji²⁷. „Niemniej jednak nie oznacza to braku konfliktów, jakie mogą mieć miejsce między społecznościami, które przeszły drogę liberalnej demokracji i tymi, które jeszcze tej drogi nie przeszły”²⁸.

Samuel Huntington²⁹ sprzeciwia się wcześniej przedstawionej teorii Fukuyamy, jakoby miało nastąpić zderzenie ideologii politycznych i zastępuje je zderzeniem cywilizacji. Wypowiada się krytycznie również w odniesieniu do perspektywy względnego spokoju, który według Fukuyamy zapanowałby po ostatecznym zwycięstwie liberalnej demokracji. Huntington natomiast przewiduje nową erę w stosunkach międzynarodowych polegającą na ciągłych konfliktach w skali mikro – czyli między cywilizacjami mniejszymi, i makro – wojna między światem Zachodu a resztą. Twierdzi on, że to czynnik kulturowo-cywilizacyjny determinuje różnice i jest przyczyną konfliktów i sporów w stosunkach międzynarodowych³⁰.

Te dwa, zasadniczo różniące się od siebie, wymienione powyżej poglądy odbiły się największym echem wśród badaczy stosunków międzynarodowych. I chociaż Fukuyama i Huntington skupiają się w swoich paradygmatach na zupełnie innych czynnikach (jeden mówi o zwycięstwie ideologii liberalnej demokracji, natomiast drugi kładzie nacisk na religię, która nie tylko zajmie

²⁵ F. Fukuyama, *Koniec historii*, Poznań 1996, s. 9.

²⁶ R. Zenderowski, K. Cebul, M. Krycki, dz. cyt., s. 109.

²⁷ Zob. Bartosz Świątowski, *Nieskończony koniec historii*, <http://www.stosunki.pl/?q=content/niesko%C5%84czony-koniec-historii>, 19 IV 2015.

²⁸ A. Ziętek, J. Olchowski, dz. cyt., s. 421

²⁹ S. P. Huntington – ur. w 1927, zm. w 2008 amerykański politolog. Największy rozgłos zdobył dzięki swojemu artykułowi *Zderzenie cywilizacji?* umieszczonemu na łamach czasopisma „Foreign Affairs” w 1993 roku. Publikacja ta wywołała falę debat w środowisku międzynarodowym. W oparciu o ten artykuł w 1996 roku powstała książka *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, gdzie dokładnie przedstawił swój paradygmat cywilizacyjny.

³⁰ E. Halizak, dz. cyt., s. 79.

miejsce ideologii, ale będzie również w przyszłości powodować konflikty), to nie sposób nie zgodzić się, że dokonali oni przełomu w dziedzinie analizy znaczenia kultury w kontekście stosunków międzynarodowych.

Następną teorią, na którą warto zwrócić uwagę, analizując relacje między kulturą a stosunkami międzynarodowymi jest koncepcja „dialektyki cywilizacji” Benjamin R. Barbera³¹. Zaprezentował on ją w książce *Dżihad kontra McŚwiat*³², której to, podobnie do Huntingtona, podstawą jest założenie o zderzeniu cywilizacji. Barber ma jednak kilka zastrzeżeń w odniesieniu do paradygmatu przedstawionego w *Zderzeniu cywilizacji*. Po pierwsze uważa, że konflikty pomiędzy cywilizacjami nie odbędą się w przyszłości, ale już jesteśmy ich świadkami. Po drugie, według Barbera istnieją tylko dwie cywilizacje, a nie kilka. Po trzecie natomiast, wspomniane cywilizacje nie przynależą do określonego terytorium oraz nie da się ich rozgraniczyć i przedstawić na mapie (tak jak zrobił to Huntington)³³. Barber uważa też, iż obie te cywilizacje, które nazywane są przez niego ogromnymi siłami, są obecne na całym świecie i oddziałują na poszczególne państwa przenikając i ścierając się jednocześnie. Ważne jest również dla niego, aby zaznaczyć, że nie ma między nimi żadnej geograficznej granicy, dlatego też nie można jednoznacznie stwierdzić, czy cywilizacja Dżihadu to Bliski Wschód i Afryka, natomiast cywilizacja McŚwiata ogranicza się wyłącznie do Zachodu. Jego zdaniem, jesteśmy świadkami powstawania załączków McŚwiata w krajach arabskich i przejawów Dżihadu na Zachodzie³⁴.

Następną, niemniej ważną teorią w interesującym nas zakresie, jest reprezentowana przez Alvina i Heidi Tofflerów koncepcja „trzeciej fali”³⁵. Skupili się oni kategoriach technologia i postęp technologiczny i założyli, że przemiany na płaszczyźnie gospodarczej, jakie się dokonują czasach nam współczesnych, determinują procesy kulturowe. W książce *Trzecia fala* Tofflerowie stawiają tezę, iż „historię ludzkości powinno się rozpatrywać, stosując perspektywę trzech

³¹ Benjamin R. Barber – ur. 1939, amerykański politolog i filozof polityczny. Najbardziej znany z głośnej książki *Dżihad kontra McŚwiat* z 1996 roku. Był również doradcą prezydenta Billa Clintona i innych polityków z całego świata. Zob. <http://benjaminbarber.org/biography/wapo-bio/>, 20 IV 2015.

³² Zob. B. R. Barber, *Dżihad kontra McŚwiat*, Warszawa 2004.

³³ R. Zenderowski, K. Cebul, M. Krycki, dz. cyt., s. 114.

³⁴ Tamże.

³⁵ Zob. *Koncepcja trzeciej fali Alвина Tofflera*, <http://wiedzaiedukacja.eu/archives/537>, 20 IV 2015.

fal”³⁶, które nie następują po kolei jedna po drugiej (w momencie kiedy jedna się kończy zaczyna się druga), ale przejście między nimi jest płynne, nakładają się na siebie i wzajemnie przenikają.

Istota negocjacji międzynarodowych

Aby zrozumieć znaczenie uwarunkowań kulturowych we współczesnych negocjacjach międzynarodowych należy krótko wyjaśnić i scharakteryzować pojęcie negocjacji międzynarodowych. Tu należy zauważyć, że są one pojęciem równie obszernym i pojemnym, jak opisywana wcześniej kultura. Amerykański badacz Gerard I. Nierenberg³⁷ pisał nawet: „nie ma dziedziny prostszej do zdefiniowania i mającej szerszy zasięg niż negocjacje. Każde pragnienie, które można spełnić, każda potrzeba, którą można zaspokoić, stanowią dla ludzi okazję do rozpoczęcia procesu negocjacji”³⁸.

We współczesnych naukach społecznych negocjacje są rozumiane dwójako: po pierwsze (uwzględniając tylko suwerenne państwa narodowe) jako tradycyjne negocjacje dyplomatyczne prowadzone między państwami, po drugie natomiast (uznając wielość transnarodowych podmiotów niepaństwowych) jako negocjacje pozadyplomatyczne, czyli również biznesowe, handlowe oraz prywatne³⁹.

W. Zartman zaznacza, że negocjacje są procesem podejmowania wspólnej decyzji w warunkach konfliktu i niejasności, w którym to dwa początkowo sprzeczne stanowiska tworzą końcową jedną decyzję⁴⁰. A. Lall poszedł w swoich rozważaniach o krok dalej. Według niego „negocjacje międzynarodowe to proces rozwiązywania sporu międzynarodowego, lub innej sytuacji zagrażającej pokojowi, środkami pokojowymi innymi niż procedura sądowa czy arbitraż, z zamiarem osiągnięcia przez zainteresowane strony większego wzajemnego zrozumienia, poprawy stosunków, pogodzenia się lub rozwiązania sporu”⁴¹.

³⁶ R. Zenderowski, K. Cebul, M. Krycki, dz. cyt., s. 118.

³⁷ Gerard I. Nierenberg – ur. 1923, zm. 2012 amerykański prawnik, ekspert w dziedzinie negocjacji i strategii komunikacji. Opublikował ponad dwadzieścia książek z zakresu negocjacji, został okrzyknięty przez magazyn „Forbes” jako „ojca szkolenia z zakresu negocjacji”. Zob. <http://www.nytimes.com/2012/09/25/business/gerard-i-nierenberg-negotiation-expert-dies-at-89.html>, 26 IV 2015.

³⁸ G. I. Nierenberg, *Sztuka negocjacji*, Warszawa 1997, s. 16.

³⁹ I. Podobas, dz. Cyt.

⁴⁰ W. Zartman, J. Z. Rubin, *Power and Negotiations*, Michigan 2002, s. 12.

⁴¹ A. Lall, *Modern International Negotiation*, New York 1966, s. 5.

Również badacze z Polski poruszają zagadnienie negocjacji. Według J. Sutora negocjacje są „najstarszym i najbardziej rozpowszechnionym środkiem pokojowego załatwienia sporów międzynarodowych”, dzięki nim można zneutralizować konflikt i dojść do pokojowego rozwiązania⁴². Z. Nęcki definiuje negocjacje jako sekwencję „wzajemnych posunięć, poprzez które strony dążą do osiągnięcia możliwie korzystnego rozwiązania częściowego konfliktu interesów”⁴³, natomiast dla M. Bartosik-Purgat jest to „proces, w którym spotykają się dwie jednostki (lub więcej) w celu przeprowadzenia dyskusji i rozwiązania problemu, gdy istnieje sprzeczność interesów lub dokonania pewnych ustaleń związanych np. z podpisaniem kontraktu”⁴⁴.

Jak wynika z powyższych odwołań, negocjacje można definiować na wiele sposobów (opierając się na ich szerszym lub węższym zakresie znaczeniowym). Można jednak wyodrębnić dwie cechy wspólne wszystkich tych definicji. Są to jednocześnie nieodłączne elementy negocjacji, niezbędne do tego, aby w ogóle mogły się rozpocząć. Po pierwsze jest to wspólny interes stron i po drugie jest to kwestia sporna (przy czym nie musi być to problem o charakterze konfliktu, może być to również sytuacja wymagająca uregulowania). Jak podkreśla J. Bryła „bez wspólnego interesu stron w rozwiązaniu problemu nie ma po co negocjować, a bez konfliktu nie ma czego negocjować”⁴⁵.

Według S. Bielenia negocjacje międzynarodowe prowadzi się z następujących powodów:

1. w celu znalezienia sposobu, aby racjonalnie podzielić zasoby i środki występujące w ograniczonej ilości (doskonałym przykładem mogą być konflikty na tle surowcowym, szczególnie jeśli chodzi o rare earths);
2. aby wypracować wspólne stanowisko w nowej sprawie lub sytuacji (na przykład negocjowanie umowy międzynarodowej dotyczącej płaszczyzny, na której państwa wcześniej nie współpracowały);
3. w celu rozwiązania istniejącego sporu lub konfliktu różniącego strony⁴⁶.

⁴² J. Sutor, *Pokojowe załatwianie sporów międzynarodowych*, Wrocław 1979, s. 71.

⁴³ Z. Nęcki, *Negocjacje w biznesie*, Antykwa, Kraków 2000, s. 17.

⁴⁴ M. Bartosik-Purgat, *Otoczenie kulturowe w biznesie międzynarodowym*, Warszawa 2006, s. 135.

⁴⁵ J. Bryła, dz. cyt., s. 13.

⁴⁶ S. Bielen, s. 90 i n.

W XXI wieku, kiedy współzależności spowodowane globalizacją narastają, negocjacje rysują się jako najbardziej racjonalne działanie, jakie państwo może podjąć w kontekście różnorodnych relacji (zarówno pokojowych, jak i w obliczu konfliktu) z innymi podmiotami. Według L. Bellengera „świat współczesny wydaje się tkwić w objęciach negocjacji. Wszyscy chcą negocjować, ponieważ wszyscy obawiają się dyktatu, jednostronnych decyzji. Każdy chciałby wziąć w swoje ręce własny los lub przynajmniej uczestniczyć w wypracowaniu rozwiązania, które dotyczy jego pracy, jego spraw (...). Demokratyczne państwa (...) są zatem zmuszone do nieustających negocjacji wewnątrz swoich granic ze wszystkimi ruchami, które pojawiają się w społeczeństwie, równocześnie uczestnicząc w różnych wymiarach dyplomacji międzynarodowej”⁴⁷.

Znaczenie kultury w negocjacjach międzynarodowych

Na początek należy zaznaczyć, że dokładna charakterystyka wpływu kultury na negocjacje międzynarodowe nie jest zagadnieniem łatwym⁴⁸, ponieważ samo pojęcie kultury (o czym była już mowa) jest pojemne i mało sprecyzowane. W czasach współczesnych negocjatorzy, zarówno ci na szczeblu państwowym, jak i biznesmeni, którzy prowadzą pertraktacje z partnerami zagranicznymi mają świadomość, że „znajomość kultury drugiej strony w procesie negocjacyjnym może być przydatna przy stole, ale uczestnicy procesu muszą być przede wszystkim otwarci na szybkie zmiany stanowiska, w zależności od uzyskiwania nowych informacji”⁴⁹. Ponadto zakłada się, że bliższe poznanie kręgu kulturowego, z którego pochodzi partner negocjacyjny pozwala na bardziej efektywne porozumiewanie się oraz wzajemne zrozumienie⁵⁰.

Holenderscy badacze G. i J.M. Hofstede, rozważając zależności pomiędzy kulturą a organizacjami twierdzą, że sukces w negocjacjach między partnerami wywodzącymi się z różnych kultur jest uzależniony od tego, czy zdają sobie oni

⁴⁷ L. Bellenger, *Negocjacje*, Kraków 1999, s. 16.

⁴⁸ Zob. Ch. Jansson, *Diplomacy, Bargaining and Negotiation*, [w:] W. Carlsnaes, T. Risse, B.A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, London 2003, s. 219-220.

⁴⁹ S. Bieleń, dz. cyt., s. 93.

⁵⁰ W. L. Adair, J.M. Brett, *Culture and Negotiation Process*, [w:] M.J. Gelfand, J.M. Brett (eds.), *The Handbook of Negotiation and Culture*, Stanford 2004, s. 158-176.

sprawę ze skali różnic wartości występującej między nimi⁵¹. S. Bielen uważa, iż „w negocjacjach zwraca się uwagę na te aspekty kultury, które odnoszą się do znaczeń, konwenansów, i presupozycji (założeń stanowiących osobliwą gramatykę rozpoznawania rozmaitych alegorii, interpretacji i znaków (na przykład, tzw. czytania „między wierszami”, odczytywania „ducha” porozumień, rozpoznawania klimatu psychologicznego). Bez nich niemożliwe jest komunikowanie się między ludźmi czy też podejmowanie jakichkolwiek skoordynowanych działań”⁵². Dlatego też obok wartości, za bardzo istotne w procesach negocjacji międzynarodowych Bielen uważa rytuały, symbole, wierzenia i przesady.

Trzeba podkreślić, co wynika z literatury przedmiotu, że wachlarz tematów jakie mogą poruszać strony podczas negocjacji międzynarodowych jest nieograniczenie duży. Przedmiotem rokowań „mogą być wszelkie spory i kwestie interesujące strony, niezależnie od ich charakteru i stopnia wartości. Procedura rokowań może być uruchomiona w każdym stadium sporu i być wznawiana w zależności od zainteresowania i woli stron”⁵³.

Mimo że negocjacje mogą być prowadzone na setki tematów mamy jednak kwestie niechętnie poruszane i jest to w dużej mierze uwarunkowane kulturowo. We wszystkich bowiem kulturach są zagadnienia bardzo trudne, zaliczane do tabu. Mogą to być tematy szczególnie drażliwe, otoczone tajemnicą lub społeczną wrażliwością. S. Bielen analizując tematy tabu w poszczególnych społeczeństwach porusza również kwestię drażliwych tematów w Polsce. Według niego „w przypadku Polski i Polaków jest to na przykład wrażliwość na tematy związane z Rosją, z wielowiekową symbiozą z diasporą żydowską czy też kolaboracją w czasie II wojny światowej. Na szczęście nie są to sprawy, które często pojawiałyby się w rozmowach z partnerami zagranicznymi”⁵⁴. Inaczej jest natomiast w przypadku choćby krajów arabskich. Oprócz kwestii politycznych, istnieje szereg tematów dotyczących życia codziennego których nie powinno się poruszać. Islam bowiem nie jest tylko (tak jak w przypadku świeckich państw europejskich), dominującą religią, ale stylem życia determinującym wszystkie zwyczajne czynności. Ze względu na tabu tematyczne rozmowa z przedstawicielami kultury arabskiej powinna właśnie poruszać wy-

⁵¹ Zob. G. Hofstede, G.J. Hofstede, *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, Warszawa 2007.

⁵² S. Bielen, *Kultura w negocjacjach międzynarodowych*, „Społeczeństwo i Polityka” 2012, nr 4, s. 66.

⁵³ J. Sutor, *Pokojuje...*, s. 75.

⁵⁴ S. Bielen, *Negocjacje...*, s. 100.

łącznie wybiórcze zagadnienia. Do takich należą np. kwestie polityczne, religijne i społeczne. Szczególną uwagę należy zwrócić na to, aby nie wypytywać o żonę partnera negocjacyjnego pochodzącego z państw arabskich i nie zwracać się bezpośrednio do niej, ponieważ może to zostać potraktowane jako wyraz arogancji, czy nawet bezczelności⁵⁵.

Analizując zakres przedmiotowy negocjacji międzynarodowych i determinujące je czynniki kulturowe można zauważyć, że oprócz tematów tabu istnieją również inne sprawy, które mają swoje osadzenie w kulturze. S. Bieleń zalicza do nich problemy dotyczące tożsamości i statusu, mogące powodować różne dysonanse. Według niego „zjawisko to odnosi się zwłaszcza do wielkich cywilizacji starożytnych, na które powołują się współczesne państwa, takie jak Indie, Chiny, Japonia czy Meksyk. Niektóre z nich odbudowały swój status mocarstwowy i wraz z nim poczucie pewności czy równowartości z innymi mocarstwami”⁵⁶.

Z powyższych przykładów wynika, iż przedmiotowy zakres negocjacji międzynarodowych jest zdeterminowany czynnikami kulturowymi, takimi jak: tematy tabu oraz kwestie tożsamości i statusu. Jednak kultura nie wpływa jedynie na przedmiot, ale również na przebieg samego procesu negocjacji międzynarodowych. Warto tu zaznaczyć, że przedstawione poniżej aspekty procesu negocjacji są częściami składowymi poszczególnych stylów negocjacyjnych.

Według Z. Witaszka na przebieg negocjacji międzynarodowych wpływają cztery zasadnicze elementy⁵⁷. Pierwszym z nich jest sposób podejmowania decyzji przez negocjatorów, który jest najczęściej ściśle związany z kręgiem kulturowym, z którego pochodzi. Za przykład można tu przywołać porównanie (w dużym uproszczeniu) strategii chińskiej i europejskiej. Chińskie przysłowie mówi: „Człowiek uderzający jako pierwszy przyznaje, że jego poglądy nie wytrzymały starcia z opiniami oponenta”. Taki tok myślenia będzie skutkował strategią wyczekiwania⁵⁸ w procesie negocjacji. Europejczycy natomiast podejmując decyzje, będą niejako narzucać swoje zdanie jako pierwsi stosując

⁵⁵ D. Cedrońska, *Co kraj, to obyczaj – międzynarodowy język kurtuazji*, <http://www.psz.pl/100-etykieta/co-kraj-to-obyczaj-miedzynarodowy-jezyk-kurtuazji> 03 V 2015.

⁵⁶ S. Bieleń, *Negocjacje...*, s. 100-101.

⁵⁷ Zob. Z. Witaszek, *Kulturowe uwarunkowania negocjacji oraz zasady ich prowadzenia*, *Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej* 2007, nr 1, s. 106.

⁵⁸ Zob. G.I. Nierenberg, *op.cit.*, s. 205-219.

bardziej strategię *fait accompli*⁵⁹. Drugim elementem determinującym przebieg negocjacji międzynarodowych jest zakres zaufania pomiędzy stronami negocjacji. Zaufanie jest również decydującym warunkiem w kwestii umiejscowienia działania partnerów – tj. czy będą ze sobą współpracować, czy też rywalizować⁶⁰. Kolejną determinantą procesu negocjacji jest zakres tolerancji wobec wieloznaczności występujących w procesie komunikacji. Dlatego ważną kwestią jest wrażliwość i próba zrozumienia tychże wieloznaczności wynikających z kultury. Specjaliści zajmujący się analizowaniem zachowań negocjatorów⁶¹ postulują, aby nie kierować się w swoich działaniach stereotypami i traktować „partnerów jako indywidualności, a nie jako typowych przedstawicieli określonego kręgu kulturowego czy grupy etnicznej”⁶². Ostatnim wyznacznikiem, według Z. Witaszka, który znacząco wpływa na przebieg negocjacji międzynarodowych są potrzeby emocjonalne negocjatorów – dominacja albo ustępowanie. Jego zdaniem, chęć zdominowania drugiej strony, czy też dopasowania się do niego (choćby kosztem rezygnacji ze swoich interesów i założonych celów) jest uwarunkowana kulturowo.

Bariery kulturowe w negocjacjach międzynarodowych

Problematyka barier w negocjacjach międzynarodowych po części została już poruszona we wcześniejszym podrozdziale, jednak są one tak istotnym elementem w tym procesie, że należy je wyodrębnić i usystematyzować. Pojawiły się one wraz z biegiem historii i rozwojem stosunków międzynarodowych. O ile kiedyś społeczeństwa miały styczność tylko z najbliższymi geograficznie państwami, których mentalność rozumiały, o tyle w dobie „globalizacji biznesu, międzynarodowego charakteru wielu współczesnych problemów, rozwoju technologii, komunikacji, systemów bankowych, jak również istotnych zmian na rynku pracy”⁶³ państwa zostały niejako zmuszone do nawiązywania kon-

⁵⁹ *Fait accompli* – inaczej strategia „a teraz rób, co chcesz” polega na tym, aby postawić drugą stronę przed faktem dokonanym i oczekujemy na jego reakcję. Zob. G. I. Nierenberg, dz. cyt.

⁶⁰ P. J. Dąbrowski, *Praktyczna teoria negocjacji*, Warszawa 1991, s. 12.

⁶¹ Zob. P. Casse, *Managing Intercultural Negotiations: Guidelines for Trainers and Negotiators*, Washington D. C., 1985.

⁶² S. Bieleń, *Negocjacje...*, s. 280-281, Zob. H. Binnendijk (ed.), *National Negotiating Styles*, Washington D.C., 1987.

⁶³ I. Podobas, *Negocjacje...*, s. 12.

taktów, komunikowania się i negocjacji z innymi, nierzadko odległymi partnerami. Ponadto dzięki nowym możliwościom w dziedzinie podróżowania i związanym z tym zjawiskiem niekontrolowanych migracji (i powiększaniem się grup mniejszościowych w krajach) możliwe jest poznanie specyfiki różnych narodów bez konieczności utrzymywania relacji na szczeblu międzypaństwowym. Jednak czy to na szczeblu międzyludzkim, czy międzypaństwowym negocjacje międzynarodowe są prowadzone przez ludzi (znajdujących się w różnych warunkach i kontekstach społecznych). Jak już wspomniano, ludzie od zawsze (co jest związane z naszą psychiką) woleli współpracować z partnerami, których sposób myślenia rozumieli i tak też jest po dziś dzień. Niemniej jednak nie zawsze mamy możliwość negocjowania z osobą, która myśli w sposób podobny do naszego. Niejednokrotnie podczas negocjacji spotykają się osoby pochodzące z innych środowisk, religii, czy systemów politycznych i właśnie wtedy pojawiają się bariery⁶⁴.

Przeszkody, na które można natrafić podczas rozmów międzynarodowych mają różny charakter i są wypadkową wielu dziedzin życia: gospodarki, polityki, sfery społecznej. Chociaż wszystkie się przenikają i wzajemnie uzupełniają, jednak ważne jest, aby je oddzielić. Bariery przedstawione poniżej mają jeden wspólny mianownik – w mniejszym bądź większym stopniu wynikają z kultury (która pomimo tego jest również traktowana jako oddzielna bariera w negocjacjach międzynarodowych).

J. W. Salacuse wyróżnił siedem ograniczeń zmniejszających prawdopodobieństwo dojścia do porozumienia⁶⁵. Pierwsze to środowisko negocjacyjne, które tworzą: zespół negocjacyjny i miejsce, w którym partnerzy spotykają się w celu przeprowadzenia rozmów. Zespół negocjacyjny składa się zwykle ze sztabu specjalistów w danej dziedzinie. winny to być osoby wiarygodne, czyli zajmujące wysoką pozycję w hierarchii (na przykład firmy czy reprezentujący wysoki szczebel władzy), doświadczone, posiadające wiedzę i odpowiedni wizerunek⁶⁶. Bywa jednak tak, że już sam skład takiego zespołu może wywołać dystans w relacjach pomiędzy stronami i stanowić barierę w kwestii dojścia do porozumienia⁶⁷. W niektórych kulturach (np. arabskiej) obecność

⁶⁴ Tamże.

⁶⁵ J. W. Salacuse, dz. cyt., s. 16-20

⁶⁶ S. Reynolds, D. Valentine, *Komunikacja międzykulturowa*, Warszawa 2009, s. 115.

⁶⁷ W 2013 roku (była już) szefowa unijnej dyplomacji Catherine Ashton brała udział w negocjacjach w imieniu sześciu mocarstw: USA, Rosji, Francji, Wielkiej Brytanii, Niemiec i Chin w kwestii irańskiego programu nuklearnego. Początkowo władze Teheranu

kobiety⁶⁸ przy stole negocyjnym oznacza zniewagę i jest przez nich niedopuszczalne. Miejsce negocjacji może w równym stopniu przyczynić się do szybkiego zawarcia porozumienia, jak i stanowić ważny czynnik utrudniający komunikację. J. W. Salacuse pisze: „strony są za zwyczaj znacznie od siebie oddalone. Nawet obecnie, w dobie funkcjonowania natychmiastowych międzynarodowych połączeń telekomunikacyjnych i szybkiego podróżowania, odległość nadal komplikuje planowanie i prowadzenie negocjacji. Jedna strona musi za zwyczaj pojechać do drugiej, aby odbyć rozmowy”⁶⁹. Jego zdaniem, wybór miejsca do negocjacji jest bardzo ważny i nigdy nie powinien być przypadkowy⁷⁰.

Drugą przeszkodą w zawarciu porozumienia, wg J. W. Salacuse, jest wielość walut i systemów walutowych. Problem ten dotyczy rozmów, które wiążą się z transakcją kupna – sprzedaży, a więc negocjacji na płaszczyźnie gospodarczej. Biznes międzynarodowy różni się tym od dyplomacji, że zawierając umowę strony „muszą ustalić nie tylko cenę i termin płatności, ale rodzaj waluty, w jakiej będzie dokonana płatność”⁷¹. Dlatego też, aby uniknąć sytuacji impasu lub braku porozumienia, profesjonalni i dobrze przygotowani negocjatorzy powinni koniecznie nie tylko rozeznawać się w różnych walutach i systemach walutowych, ale również przewidywać jaki wpływ będzie miał system walutowy w danym państwie (ale również kontrola przepływu walut przez granice) na fazę końcową negocjacji i podpisanie kontraktu⁷².

Kolejnym wyznacznikiem, który może utrudnić kontakty, są różnice w systemach prawnych i politycznych. Ta bariera, podobnie jak poprzednia, niejako nawiązuje do międzynarodowych stosunków gospodarczych. Aby

nie chciały rozpocząć rozmów z uwagi na obecność kobiety, co w ich oczach było nie do pomyślenia. Negocjacje te prowadzone są w dalszym ciągu (już bez udziału Ashton), 2 kwietnia 2015 roku podpisano wstępne porozumienie i odroczone zawarcie tzw. układu nuklearnego na czerwiec 2015 roku. Zob. *Catherine Ashton: Negocjacje z Iranem są trudne i nie ma gwarancji sukcesu*, <http://www.polskatimes.pl/artukul/3358927,catherine-ashton-negocjacje-z-iranem-sa-trudne-i-nie-ma-gwarancji-sukcesu-zdjecia,id,t.html> 07 V 2015.

⁶⁸ Zob. B. Marczyńska, B. Trzęsicka, *Kobiety w roli negocjatorek*, „Kobieta i Biznes: akademicko-gospodarcze forum”, 1996, nr 2, s. 41-45, A. Zachorowska-Mazurkiewicz, *Kobiety i instytucje. Kobiety na rynku pracy w Stanach Zjednoczonych, Unii Europejskiej i w Polsce*, Katowice 2006.

⁶⁹ J. W. Salacuse, op.cit., s. 18.

⁷⁰ I. Podobas, *Negocjacje...*, s. 13., Zob. J. Bryła, dz. cyt., s. 65-75.

⁷¹ I. Podobas, *Negocjacje...*, s. 13.

⁷² Zob. B. Stępień, M. Sulikowska-Formowicz, *Charakterystyka transakcji w handlu zagranicznym*, [w:] B. Stępień (red.), *Transakcje handlu zagranicznego*, Warszawa 2004, s. 18-20.

podpisać umowę międzynarodową strona musi poznać prawo obowiązujące w państwie drugiej strony (i wzajemnie). Nie chodzi tu jednak tylko o powierzchowne poznanie systemu prawnego, ale (w przypadku transakcji zagranicznych) również wymagana jest od nich wiedza z zakresu choćby obowiązujących przepisów podatkowych czy prawa pracy.

Następną barierą jest biurokracja. Według I. Podobas „negocjatorzy powinni mieć odpowiednie rozeznanie na temat sposobu działania struktur biurokratycznych w kraju, w którym prowadzą interesy, powinni przewidzieć, w jaki sposób sformalizowane funkcjonowanie aparatu państwowego danego państwa wpłynie na kształt i przebieg negocjacji”⁷³. Takie rozeznanie jest potrzebne z punktu widzenia pragmatyczności zawieranego porozumienia. Dlatego też J. W. Salacuse twierdzi, iż „chcąc skutecznie negocjować, trzeba wiedzieć, jak postępować z zagranicznymi organizacjami, zarówno publicznymi, jak i prywatnymi”⁷⁴.

Kolejną przeszkodą w dojściu do porozumienia jest niestabilność, którą można interpretować na kilka sposobów. Przede wszystkim to zjawisko wiąże się z niestabilnością gospodarczą (a więc podatnością na wszelkiego rodzaju kryzysy i nagłe zmiany). Prowadząc transakcje międzynarodowe o charakterze ekonomicznym negocjatorzy powinni więc pamiętać o tym, aby zwrócić uwagę na funkcjonowanie gospodarki kraju, do którego się udają. J. W. Salacuse uważa, że „nagłe zmiany zdarzają się, oczywiście, w pewnych okolicznościach nie tylko w gospodarce międzynarodowej, ale i krajowej. Jednak ich typ i skala na arenie międzynarodowej daleko wykraczają poza to, co się może zdarzyć w gospodarce krajowej”⁷⁵.

Ważnym utrudnieniem we wzajemnym zrozumieniu, wg J. W. Salacuse, są różnice ideologiczne. I. Podobas dodaje tu: „wychodzenie stron z przeciwstawnych przesłanek ideologicznych znacznie ogranicza możliwość dojścia do porozumienia (jeśli ich nie wyklucza): różnice ideologiczne są odporne na procesy globalizacyjne i odgrywają bardzo ważną rolę w negocjacjach; często mają one wpływ nie tylko na dobór argumentacji, ale też na zachowanie się negocjatorów w trakcie rozmów; dlatego też należy zapoznać się z różnicami ideologicznymi i światopoglądowymi w poszczególnych krajach”⁷⁶.

⁷³ I. Podobas, *Negocjacje...*, s. 13.

⁷⁴ Tamże.

⁷⁵ Tamże, s. 19.

⁷⁶ I. Podobas, *Negocjacje...*, s. 14.

Ostatnim ograniczeniem zmniejszającym prawdopodobieństwo dojścia do porozumienia jest odmienność kulturowa. J. W. Salacuse twierdzi, że „kultura jest potężnym czynnikiem, kształtującym sposób ludzkiego myślenia, porozumiewania się i zachowania. Wpływa także na styl prowadzenia negocjacji”⁷⁷. Jest to argument jak najbardziej właściwy, jednak należy zastanowić się, czy nie jest tak, iż wszystkie sześć powyżej wymienionych barier w negocjacjach międzynarodowych (środowisko negocjacyjne, biurokracja, wielość walut i systemów walutowych, różnice ideologiczne, prawne i polityczne oraz niestabilność) są w pewnym stopniu zdeterminowane przez czynnik kulturowy. Jeśli taki pogląd uzna się za prawdziwy, wtedy wszystkie (lub prawie wszystkie) utrudnienia w komunikacji oraz negocjacjach można przezwyciężyć wnikliwie poznając kulturę, z której pochodzi partner.

I. Podobas, analizując bariery negocjacji międzynarodowych wymieniła, powołując się na J. W. Salacuse, siedem powyższych utrudnień, jednak poza tym do swoich rozważań dodała również dwa inne czynniki, które jej zdaniem, należy wyszczególnić: czas i język. Według niej „negocjator transakcji międzynarodowej musi rozróżniać czas miejscowy, czas własnego kraju oraz czas transakcji i uwzględniać to rozróżnienie w swoich planach”⁷⁸. Jej zdaniem, jest to nieodzowny element kultury, który może zdeterminować negocjacje międzynarodowe. Drugim czynnikiem, który został przywołany przez I. Podobas jest język. Zauważa tu ona, że „język, jako kluczowy składnik tożsamości, jest jednym z najistotniejszych elementów kultury, bo zarówno kultura jak i język są wytworami, które zrodziły się w wyniku potrzeby komunikacji. Bardzo ważne jest, aby obie strony posługiwały się biegle w języku zrozumiałym dla każdej z osób biorącej udział w rozmowie i aby tak samo odczytywały i interpretowały wypowiedzi, bo użycie słów i ich znaczenie nie jest ustabilizowane i ludzie nie używają słów zawsze w ten sam sposób i w takich samych kontekstach”⁷⁹. W tym zakresie mieści się też tzw. komunikacja werbalna i niewerbalna.

⁷⁷ J. W. Salacuse, dz.cyt., s. 18.

⁷⁸ I. Podobas, *Negocjacje...*, s. 13., Zob. J. Bryła, dz. cyt., s. 66-69.

⁷⁹ M. Opała, A. Łukasiewicz, *Biznes międzykulturowy. Przyczyny i skutki zakłóceń w komunikacji*, Warszawa 2010, s. 25.

Uwagi końcowe

Negocjacje międzynarodowe są skomplikowanymi i złożonymi procesami, które można analizować w wielu kontekstach i aspektach. Ich rola zmieniała się na przestrzeni wieków, jednak dopiero w ostatnich kilkudziesięciu latach można zaobserwować jak bardzo zmieniła się ich dynamika. Współcześnie są traktowane jako jeden z ważniejszych instrumentów aktywności międzynarodowej zarówno podmiotów państwowych, jak i niepaństwowych. Warto zwrócić uwagę w szczególności na ich uwarunkowania kulturowe, ponieważ jest to zagadnienie, które z jednej strony zostało już przez wielu badaczy zgłębiane, jednak z drugiej w dalszym ciągu pozostało wiele do opracowania. Przedstawione w niniejszym artykule rozważania nad tą kwestią wskazują na jednocześnie występowanie wielu czynników warunkujących procesy negocjacji w kontekście określonego zakresu kulturowego. Poza omówionymi, do uwarunkowań kulturowych negocjacji międzynarodowych należą: religia, wierzenia, przesady, styl ubioru, mimika i gestykulacja, język.

Negocjacje międzynarodowe są zjawiskiem dynamicznym, reagującym na zmieniającą się rzeczywistość międzynarodową. W tym zakresie kwestie kulturowe odgrywają zasadniczą rolę. D. Nowek wskazuje na kilka takich implikacji kultury: „Po pierwsze, poprzez efekty jej oddziaływania na sposób komunikacji oraz postrzeganie koncepcji całego procesu negocjacyjnego. Po drugie, kultura wpływa na cele do których zmierzają negocjatorzy, środków, których używają, a także oczekiwań jakie mają wobec zachowań partnera. Po trzecie, kultura determinuje rodzaje obranych strategii i taktyk negocjacyjnych”⁸⁰. Według S. Bielenia „konkretne negocjacje są wypadkową wielu złożonych uwarunkowań, stanowią swoisty „mikrokosmos” w stosunkach międzynarodowych. Są procesami interaktywnymi, a więc takimi, w których krzyżują się rozmaite tradycje i style zachowań”⁸¹.

Konkludując, można przyjąć, że w negocjacjach międzynarodowych nie mamy do czynienia *stricto* z determinizmem kulturowym (które to określenie oznaczałoby bezapelacyjną zależność negocjacji od kultury), a pewnymi prawidłowościami dotyczącymi wzajemnego warunkowania się tych dwóch wyżej analizowanych kategorii. Z tego też powodu należy widzieć relatywny, a nie

⁸⁰ D. Nowek, *Kultura w negocjacjach międzynarodowych*, <http://www.komunikacja-miedzykulturowa.pl/2013/10/kultura-w-negocjacjach-miedzynarodowych.html> 04 V 2015.

⁸¹ S. Bielen, *Negocjacje...*, s. 284.

absolutny wpływ kultury na negocjacje międzynarodowe. Znaczy to tyle, iż niektóre zachowania negocjatorów, ich porażki czy sukcesy nie zawsze są wynikiem oddziaływania kultury, ale przede wszystkim rezultatem rozbieżnych bądź analogicznych obiektywnych interesów stron.

Wydaje się więc, iż prawidłową odpowiedzią na pytanie w jakim zakresie kultura implikuje negocjacje międzynarodowe byłoby stwierdzenie iż procesy negocjacji międzynarodowych są zależne od czynników kulturowych, jednak nie mniejsze znaczenie mają determinanty o charakterze politycznym, gospodarczym, osobowościowym oraz obiektywna ocena sytuacji negocjacyjnej.

Bibliografia

- Adair W. L., Brett J.M., *Culture and Negotiation Process*, [w:] M.J. Gelfand, J.M. Brett (eds.), *The Handbook of Negotiation and Culture*, Stanford 2004
- Bartosik-Purgat M., *Otoczenie kulturowe w biznesie międzynarodowym*, Warszawa 2006
- Becker T. H., *Doing Business In the New Latin America: Keys to Profit In America's Next Door Markets*, Clio 2010
- Bellenger L., *Negocjacje*, Kraków 1999
- Bieleń S., *Kultura w negocjacjach międzynarodowych*, „Społeczeństwo i Polityka” 2012, nr 4
- Bieleń S., *Kultura w praktyce stosunków międzynarodowych*, [w:] H. Schroeiber, G. Michałowska, *Kultura w stosunkach międzynarodowych*, t. 2: *Zwrot Kulturowy*, Warszawa 2013
- Bieleń S., *Negocjacje w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2013
- Binnendijk H. (ed.), *National Negotiating Styles*, Washington D.C., 1987
- Borkowska S., *Negocjacje zbiorowe*, Warszawa 1997
- Bryła J., *Negocjacje międzynarodowe*, Poznań 1997
- Burchill S., Devetak R., Linklater A., Paterson M., Reus-Smit C., True J., *Teorie stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2006
- Callieres F. de, *Sztuka dyplomacji*, Warszawa 1929
- Casse P., *Managing Intercultural Negotiations: Guidelines for Trainers and Negotiators*, Washington D. C., 1985
- Cogan Ch., *French Negotiating Behavior: Dealing with La Grande Nation*, Washington D.C., 2003
- Cohen R., *Negotiating Across Cultures. International Communication In and Interdependent World*, Washington, D.C. 1997
- Czaja J., *Kulturowe czynniki bezpieczeństwa*, Kraków 2008

- Dawson R., *Sekrety udanych negocjacji*, Warszawa 2004
- Dąbrowski P. J., *Praktyczna teoria negocjacji*, Warszawa 1991
- Fukuyama F., *Koniec historii*, Poznań 1996
- Gajda J., *Antropologia kulturowa. Wprowadzenie do wiedzy o kulturze*, Kraków 2008
- Haliżak E., *Kultura a nauka o stosunkach międzynarodowych*, [w:] G. Michałowska, J. Nakonieczna, H. Schreiber (red.), *Kultura w stosunkach międzynarodowych*, T. 2 : Pułapki kultury, Warszawa 2014
- Hernández Requejo W., Graham J. L., *Global Negotiation: The New Rules*, Basingstoke 2008.
- Hofstede G., Hofstede G.J., *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, Warszawa
- Janosik R.J., *Rethinking the Culture-Negotiation Link*, „Negotiation Journal” 1987, nr 3
- Jansson Ch., *Diplomacy, Bargaining and Negotiation*, [w:] W. Carlsnaes, T. Risse, B.A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, London 2003
- Kamińska-Radowska I., *Świadomość różnic kulturowych w biznesie międzynarodowym*, „Kobieta i Biznes: akademicko-gospodarcze forum” 2004, nr 1
- Kendik M., *Negocjacje międzynarodowe*, Warszawa 2009
- Kłoskowska A., *Socjologia kultury*, Warszawa 2007
- Kukułka J., *Teoria stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2000
- Lall A., *Modern International Negotiation*, New York 1966
- Maj Cz., *Socjologia stosunków międzynarodowych*, Lublin 2013
- Maude B., *Managing Cross – Cultural Communication: Principles and Practice*, Hampshire 2011
- G. Michałowska, *Ochrona różnorodności kulturowej na forum organizacji międzynarodowych*, [w:] G. Michałowska, J. Nakonieczna, H. Schroeiber (red.), *Kultura w stosunkach międzynarodowych*, T. 2 : Pułapki kultury, Warszawa 2014
- Molcho S., *Mowa ciała*, Warszawa 1998
- Morgenthau H., *Polityka między narodami. Walka o potęgę i pokój*, Warszawa 2010
- Nęcki Z., *Negocjacje w biznesie*, Antykwa, Kraków 2000
- Nierenberg G. I., *Sztuka negocjacji*, Warszawa 1997
- Olchowski J., *Kultura i zjawiska dezintegracji i konfliktu*, [w:] A. Ziętek (red.), *Międzynarodowe stosunki kulturalne*, Warszawa 2010
- Olędzki J., *Komunikowanie w świecie. Narzędzia, teorie, unormowania*, Warszawa 1998
- Perenc J. (red.), *Negocjacje partnerskie*, Szczecin 2001
- Pietraś M., *Istota i ewolucja międzynarodowych stosunków politycznych*, [w:] M. Pietraś (red.), *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Lublin 2006
- Pietraś M., *Globalizacja jako proces zmiany społeczności międzynarodowej*, [w:] *Oblicza procesów globalizacji*, M. Pietraś (red.), Lublin 2002
- Podobas I., *Negocjacje międzynarodowe. Zarys wykładu*, Warszawa 2011
- Podobas I., *Sztuka dyplomacji, czyli przełamywanie stereotypów i barier kulturowych w negocjacjach międzynarodowych*, [w:] W. Kostecki (red.), *Dynamika współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2013

- Potocka E., *Negocjowanie z Azjatami*, „Azja-Pacyfik” 2000, nr 3
- Reynolds S., Valentine D., *Komunikacja międzykulturowa*, Warszawa 2009
- Ricoeur P., *Symbolika zła*, Warszawa 1986
- Rosa G., *Komunikacja i negocjacje w biznesie*, Szczecin 2009
- Salacuse J.W., *Negocjacje na rynkach międzynarodowych*, Warszawa 1994
- Shi X., Wang J., *Interpreting Hofstede Model and GLOBE Model: Which way to go for cross-cultural research?*, „International Journal of Business and Management” May 2011
- Skulski P. (red.), *Kulturowe uwarunkowania biznesu międzynarodowego*, Wrocław 2014
- Solarz A. M., Schroeiber H., *Religia w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2012
- Spector B.I., *Metaphors of International Negotiation*, „International Negotiation. A Journal of Theory and Practice” 1996, nr 1
- Sutor J., *Pokojuowe załatwianie sporów międzynarodowych*, Wrocław 1979
- Sutor J., *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2010
- Tabernacka M., *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2009
- Trompenaars F., Hampden-Turner Ch., *Siedem wymiarów kultury*, Kraków 2002
- Wasilewska W., *Efektywne negocjacje w biznesie*, Olsztyn 2010
- Witaszek Z., *Kulturowe uwarunkowania negocjacji oraz zasady ich prowadzenia*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2007, nr 1
- Zartman W., Rubin J. Z., *Power and Negotiations*, Michigan 2002
- Zenderowski R., Cebul K., Krycki M., *Międzynarodowe stosunki kulturalne*, Warszawa 2010
- Zienkiewicz A., *Studium mediacji. Od teorii ku praktyce*, Warszawa 2007
- Ziętek A., Olchowski J., *Kultura*, [w:] M. Pietraś (red.), *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Lublin 2006
- Ziętek A. (red.), *Międzynarodowe stosunki kulturalne*, Warszawa 2010

Jakub Mazur

Bezpieczeństwo narodowe

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

kubamazur.95@o2.pl

CYBERTERRORYZM: POJĘCIE – ZAKRES – SPECYFIKA

Cyber terrorism: concept – scope – specificity

Streszczenie

Artykuł traktuje o specyfice i charakterze cyberterroryzmu jako jednego z najważniejszych współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa. Punktem wyjście zaprezentowanych rozważań są odniesienia do wielu prób kategoryzacji tej problematyki, wyartykułowanych tak przez uznanych badaczy tego zagadnienia jak i instytucje programowo zwalczające taką formę terroryzmu. Na tej bazie autor poddał analizie obecne w literaturze przedmiotu stanowiska z zakresu cyberterroryzmu. Starał się nie tylko przywołać różne w tym względzie punkty widzenia, ale i zaprezentować swój punkt widzenia. Badane zagadnienie zostało zaprezentowane z wykorzystaniem paradygmatów właściwych dla nauk społecznych, w tym szczególnie nauk o polityce oraz nauk o bezpieczeństwie.

Słowa kluczowe: cyberprzestrzeń, zagrożenia bezpieczeństwa, terroryzm, cyberterroryzm

Summary

The article deals with the specificity and character of cyber-terrorism as one of the most important contemporary security threats. The starting point of the presented considerations are references to many attempts to categorize

this problem, articulated by recognized researchers of this issue as well as institutions that programmatically combat this form of terrorism. On this basis, the author analyzed the positions which are present in the literature in the context of the scope and specificity of cyberterrorism. He tried not only to recall different points of view but also to present his optics. The research was presented using paradigms specific to social sciences, including in particular political sciences and security sciences.

Keywords: cyberspace, security threats, terrorism, cyberterrorism.

Uwagi wstępne

Biorąc pod uwagę dynamikę stosunków międzynarodowych na przełomie XX i XXI wieku, celem niniejszego artykułu jest ukazanie znaczenia zagrożeń i wyzwań w cyberprzestrzeni dla kształtowania się nowego porządku systemu bezpieczeństwa na poziomie państwa. Jakkolwiek państwa i organizacje międzynarodowe, takie jak NATO (Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego, ang. North Atlantic Treaty Organization) czy Unia Europejska (UE), wyznaczają własne strategie bezpieczeństwa i obronne w odniesieniu do tradycyjnych zagrożeń, to muszą również reagować na wyzwania współczesności i przygotowywać scenariusze na przyszłość. Rosnące uzależnienie Internetu, tworzenie swego rodzaju cyberświata powoduje, że także w tej przestrzeni pojawiają się zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa. Można nawet traktować cyberprzestrzeń, jako nowe, piąte pole walki, obok tradycyjnych wymiarów: ląd, powietrze, morze, przestrzeń kosmiczna.¹ W tym piątym wymiarze konflikty mają zupełnie inny charakter, zarówno jeśli chodzi o strony, intensywność, skutki i inne elementy. Powoduje to oczywiście trudności z definiowaniem konfliktów w cyberprzestrzeni, gdyż ich identyfikacja oraz znaczenie mogą budzić szereg wątpliwości.

¹ A. Podraza, *Ewolucja zagrożeń i wyzwań bezpieczeństwa międzynarodowego w okresie pozimnowojennym*, [w:] *Międzynarodowe wyzwania bezpieczeństwa*, K. Budzowski (red.), Kraków 2010, s. 8.

Pojęcie „cyberterroryzmu”

Próbując zdefiniować dosyć często stosowane pojęcie „cyberterroryzmu” należy zwrócić uwagę na zróżnicowanie terminologiczne w tym zakresie. Bardzo często bowiem publicyści lub nawet eksperci używają terminu „cyberterroryzm” ze względu na jego medialną atrakcyjność, jakkolwiek nie zawsze zjawisko to wiązane jest z działalnością grup terrorystycznych.

Pojęcie „cyberterroryzmu” jest połączeniem dwóch terminów, tj.: terroryzmu i cyberprzestrzeni.² Zrozumienie tych zjawisk jest niezmiernie istotne z punktu widzenia właściwego określenia „cyberterroryzmu” i odpowiedzi na pytanie: czy termin ten jest adekwatny do analizy zagrożeń w cyberprzestrzeni? Określenie definicji „cyberprzestrzeni” nie napotyka zwykle na duże trudności, jednakże brak jest jednolitego terminu tego pojęcia. Powyższy termin został wykorzystany po raz pierwszy przez pisarza science-fiction Williama Gibsona w jednej z jego pozycji książkowych „Neuromancer”³. W różnorodnych definicjach cyberprzestrzeni jest rozumiana jako komputerowe sieci wewnętrzne i zewnętrzne, za pomocą których możliwe jest przesyłanie danych. Rain Ottis i Peeter Lorents z NATO Cooperative, uważają, że definicje terminu „cyberprzestrzeni” wymagają pewnego uzupełnienia o element ludzki. Wobec powyższego, definiują cyberprzestrzeń w sposób następujący: „cyberprzestrzeń to zależny czasowo zestaw wspólnie powiązanych między sobą systemów informatycznych i ludzkich użytkowników, którzy współpracują z tymi systemami”⁴. Powołując się na powyższą definicję na systemy informatyczne składają się między innymi informacje, ale również sprzęt komputerowy, oprogramowanie, a także media je łączące, ale ich działanie i rozwój jest dostępny jedynie dzięki użytkownikom, a mianowicie ludziom. Stanowi to ważne uzupełnienie funkcjonujących definicji, w których zwykle nie występuje składnik ludzki.

Zdecydowanie większe dylematy występują w odniesieniu do klasyfikowania terminu „terroryzm” i ujmowania konkretnych działań jako terrorystycznych. Zwykle wskazuje się, że akt terrorystyczny stanowi działanie, które jest wykonane z premedytacją, ma na celu spowodowanie wpływu na struktury polityczne, wymierzone jest wobec ludności cywilnej, a także jest doko-

² Tamże, s. 102.

³ *Cyberterroryzm zagrożeniem XXI wieku. Perspektywa politologiczna i prawna*, A. Podraza, P. Potakowski, K. Wiak (red.), Warszawa 2013, s. 28.

⁴ Tamże, s. 29.

nywane przez grupy tworzone *ad hoc*, a nie regularne armie⁵. W odniesieniu do konkretnych ataków mogą wystąpić pewne wątpliwości, czy ma on rodzaj terrorystyczny, czy chociażby narodowowyzwoleńczy, co jest w znacznej mierze efektem politycznej oceny czynności wykonywanych przez daną grupę. Problem ten pojawić się może głównie przy ocenie działań grup terrorystycznych o podłożu nacjonalistycznym.

Znacznie większy dylemat definicyjny pojawia się w momencie zastosowania terminu „terroryzm państwowy”. Łączy się on z pozaprawnym stosowaniem siły przez władze państwowe jednocześnie w zakresie zewnętrznym, tj. wobec innych państw lub społeczeństw, ale także wewnętrznym, czyli w stosunku do własnej ludności. Pojęcie „terroryzm państwowy” budzi liczne kontrowersje, bo jest ono na ogół kwestionowane. Terroryzm państwowy polega na pozaprawnych działaniach (np. zabójstwa bez sądu) dokonywanych skrycie zarówno na terenie własnego państwa jak i poza jego granicami. Jednak w odniesieniu do działań w cyberprzestrzeni może być ono użyteczne, i co więcej, jest w tym kontekście stosowane⁶.

Cyberterroryzm jako zjawisko bardzo szybko ewoluuje, ale specjaliści zajmujący się tą tematyką zdolali podzielić go na dwie kategorie: cyberterroryzmu państwowego oraz cyberterroryzmu niepaństwowego. Do cyberterroryzmu państwowego zalicza się⁷:

- wojnę;
- walkę informacyjną;
- walkę z terroryzmem;
- konflikt lokalny;
- walkę z organizacjami terrorystycznymi;
- walkę z pedofilią;
- walkę z handlarzami narkotyków;
- działalność szeroko rozumianych służb ochrony państwa.

Natomiast do cyberterroryzmu niepaństwowego zalicza się działalność⁸:

- organizacji terrorystycznych;

⁵ W. Gibson, *Neuromancer*, Warszawa 2001, s. 7.

⁶ *Cyberterroryzm zagrożeniem...*, s. 39.

⁷ <http://academicicon.pl/blogi_naukowe/bezpieczenstwo-w-sieci/cyberterroryzm-jako-nowe-wyzwanie-spoleczenstwa-informacyjnego>, [dostęp: 17.08. 2016].

⁸ A. Bógdał-Brzezińska, M.F. Gawrycki, *Cyberterroryzm i problemy bezpieczeństwa we współczesnym świecie*, Warszawa 2003, s. 29.

- ruchów narodowo-wyzwoleńczych oraz ruchów powstańczych;
- przestępców;
- hakerów;
- frustratów;
- wandalów;
- crackerów;
- aktywistów;
- hakywistów;
- szpiegów.

W tym miejscu warto zauważyć, że problemy definicyjne w kontekście cyberprzestrzeni są efektem nieklarowności różnic między tym co wojskowe i cywilne, a także fizyczne i wirtualne. A zatem za atakami mogą stać równocześnie państwa, jak i podmioty niepaństwowe, albo też mogą być one dokonywane za pomocą serwerów pośredniczących (*Proxy*). Problemy z rozpoznaniem sprawcy, jak również potencjalna łatwość w dokonaniu ataku, mogą skłaniać do poglądu, że zagadnienie cyberterroryzmu nie powinno być rozpatrywane tylko jako działanie podejmowane przez grupy terrorystyczne w cyberprzestrzeni, ale cyberterroryzm trzeba rozpatrywać bardziej jako technikę działania, która w efekcie skutkuje osiągnięciem konkretnych celów. W takim ujęciu można wysnuć wniosek, że ataków cyberterrorystycznych nie należy jedynie kojarzyć z działaniami grup terrorystycznych, bowiem za nimi mogą stać różnorakie podmioty, także państwa, a ich wyróżnikiem jest charakter ataku a nie sprawca⁹.

Cyberterroryzm jest definiowany na różne sposoby. I tak, według A. Bógdał-Brzezińskiej i M.F. Gawryckiego jest to „Politycznie umotywowany atak na komputery, sieci lub systemy informacyjne, w celu zniszczenia infrastruktury oraz zastraszenia i wymuszenia na rządzie i ludziach daleko idących celów politycznych, a także wykorzystanie Internetu przez organizacje terrorystyczne do komunikowania się, propagandy, dezinformacji”¹⁰. Zdaniem R. Kośli, „cyberterroryzm to inaczej czynności, które blokują, niszczą albo prowadzą do zniekształcenia informacji przechowywanej, przetwarzanej, w systemach teleinformatycznych a także, czynności które niszczą, te systemy”. Pojęcie to można również interpretować jako użycie systemów teleinformatycznych, któ-

⁹ Tamże, s. 30.

¹⁰ Tamże, s. 31.

re tak naprawdę mają służyć walce psychologicznej.¹¹ Najpowszechniejszą definicją cyberterroryzmu jest propozycja autorstwa Dorothy Denning, profesor nauk komputerowych z Georgetown University. Jej zdaniem „cyberterroryzm jest połączeniem terroryzmu i cyberprzestrzeni”¹².

Zasadniczo przyjmuje się, że cyberterroryzm oznacza bezprawne ataki i groźby ataku komputerów, sieci i informacji, które są tam zgromadzone, zaś celem jest zastraszenie lub zmuszenie rządu albo jego mieszkańców do zrealizowania określonych celów politycznych lub społecznych¹³. Ponadto, aby atak zdefiniować jako cyberterrorystyczny, winien on skutkować przemocą w stosunku do osób lub majątku, ewentualnie przynajmniej doprowadzić do dużej szkody, aby wywołać w ludziach strach. Przykładem mogą takie ataki, które w efekcie prowadzą do śmierci albo do uszkodzenia ciała, eksplozji, katastrof samolotów, zanieczyszczenia wody czy też dotkliwych strat gospodarczych.

V. Vasenin i O. Kazarin z Uniwersytetu Łomonosowa w Moskwie, definiując atak cyberterrorystyczny, szczególnie wskazują nie tylko na zamiar spowodowania potencjalnego albo bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub zdrowia, lub też doprowadzenie do znacznych szkód materialnych przy pomocy komputerów lub innych środków komunikacji, ale także wywołania niebezpiecznych skutków dla społeczeństwa lub zwrócenia uwagi na polityczne żądania terrorystów¹⁴. Obaj badacze odróżniają szersze i węższe podejście, uwzględniając takie działania, które są wykluczone z pojęcia cyberterroryzmu przez D. Denning. Wyraźnie odróżnia ona hakytywizm i aktywizm od cyberterroryzmu. Denning określa aktywizm jako normalne używanie Internetu, które nie prowadzi do przerywania jego funkcjonowania a ma na celu ukazanie określonego programu działania lub przyczyny. Do aktywności w tym zakresie D. Denning zalicza między innymi budowanie stron, przekazywanie informacji i materiałów czy też prowadzenie dyskusji lub koordynowane działań. Jej zdaniem, hakytywizm jest działaniem hakerskim nastawionym na osiągnię-

¹¹ W. Smolski, *Cyberterroryzm jako współczesne zagrożenie bezpieczeństwa państwa*, Białystok 2016, s. 481., http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/66149/32_Wieslaw_Smolski.pdf, [dostęp: 17.06.2017].

¹² Tamże.

¹³ E. Lichocki, *Cyberterroryzm państwowy i niepaństwowy – początki, skutki i formy*, <<http://www.csikgw.aon.edu.pl/index.php/pl/pobieranie/Publikacje/Cyberterroryzm-pa%C5%84stwowy-i-niepa%C5%84stwowy---pocz%C4%85tki-skutki-i-formy-Universytet-Gda%C5%84ski-Gda%C5%84sk-2009>>, [dostęp 16.05. 2017].

¹⁴ Tamże, s. 31.

cie celów politycznych bądź społecznych. W odróżnieniu od aktywizmu działania hakytywistów mogą natomiast prowadzić do przerwania funkcjonowania internetu, ale nie powodują wyraźnych uszkodzeń¹⁵.

Mimo wprowadzenia powyższego rozróżnienia D. Denning zdaje sobie sprawę, że granice między aktywizmem, a cyberterroryzmem są niejasne. Podkreśla ona, że dla jednych bomba e-mailowa może być interpretowana jako zjawisko aktywistyczne, podczas gdy dla innych jest to już akt cyberterrorystyczny. Co więcej, zdaniem badaczki, aktywizm i hakytywizm mogą stanowić elementy szerszej kampanii cyberterrorystycznej, co oczywiście nie ułatwia precyzyjnego zdefiniowania pojęcia „cyberterroryzmu”¹⁶. Tu trzeba dodać, że zjawiska cyberterroryzmu nie można jednoznacznie odróżnić od pozostałych form aktywności w cyberprzestrzeni, jakkolwiek przyjęcie dwóch możliwości jego definiowania, wąskiej i szerokiej, może być pomocne w identyfikowaniu i klasyfikowaniu konkretnych ataków.

Wieloznaczność terminu „cyberterroryzm” jest efektem stosowania go w dwóch różnych znaczeniach, nie tylko w odniesieniu do czynności dokonywanych przez grupy terrorystyczne. Prowadzi to do konkluzji, że analizując zagrożenia w cyberprzestrzeni, trzeba używać znacznie szerszych kategorii zagrożeń i wyzwań. Ciekawe rozróżnienie zagrożeń proponuje P. Cornish z Chatham House w Londynie. Wychodzi on z założenia, że niełatwo jest dokładnie sprecyzować zagrożenia w cyberprzestrzeni, co jest między innymi efektem przetransformowania Internetu z elitarnej sieci badawczej, jako środka masowej globalnej komunikacji. Warto podkreślić, że ataki w cyberprzestrzeni mogą być zapoczątkowane przez jednostki, grupy niepaństwowe, ale także rządy, a ich cel zupełnie nie musi świadczyć wprost o intencjach sprawców. Za przykład niech posłuży apel Imama Samudry, straconego w 2008 roku za udział w bombowym ataku terrorystycznym na wyspie Bali w 2002 roku. Zwracał się on do młodych wyznawców islamu o poprowadzenie świętej wojny w cyberprzestrzeni przez atakowanie komputerów za pomocą oszustw i przy użyciu kart kredytowych. Pozwoliłoby to na prowadzenie walki przeciw Stanom Zjednoczonym i ich sojusznikom. W związku z powyższym, P. Cornish proponuje następujący podział zagrożeń w cyberprzestrzeni: 1) hackerstwo, 2) poważna i zorganizowana przestępczość, 3) ideologiczny i polityczny ekstremizm, 4) cyberagresja sponsorowana przez państwo.

¹⁵ Tamże, s. 32.

¹⁶ *Cyberterroryzm zagrożeniem...*, s. 35.

Wydaje się, że powyższy podział nie wyczerpuje wszystkich możliwości zagrożeń w cyberprzestrzeni i bazując na nim można zaproponować jego poszerzenie. W takim ujęciu rozszerzona typologia może prezentować się następująco: 1) cyberprzestępczość, 2) szpiegostwo gospodarcze w cyberprzestrzeni, 3) szpiegostwo polityczne i wojskowe w cyberprzestrzeni, 4) aktywizm – cyberpolityczny aktywizm, 5) cyberagresja, 6) cyberterroryzm, 7) cyberwojna¹⁷.

W tym miejscu warto jeszcze przytoczyć inne definicje cyberterroryzmu, obecne w specjalistycznej literaturze przedmiotu. I tak, M. M. Pollitt twierdzi, że cyberterroryzm to przemysłany, politycznie umotywowany atak skierowany przeciw informacjom, systemom komputerowym, programom i danym, który prowadzi do oddziaływania na cele nie militarne, przeprowadzony przez grupy narodowościowe lub tajnych agentów¹⁸. Według US National Infrastructure Protection Centre, termin ten oznacza „(...) akt kryminalny, który został dokonany za pomocą komputera oraz możliwości telekomunikacyjnych, skutkujący użyciem siły, zniszczeniem albo spowodowaniem przerwania wykonywania usług, w celu wywołania strachu, przez spowodowanie zamieszania albo poczucia niepewności określonej populacji. Przede wszystkim działania te mają wpłynąć na rządy, ludność tak, aby wykorzystać ich strach dla osiągnięcia obmyślonych wcześniej celów politycznych oraz społecznych lub ideologicznych albo określonego przez terrorystów programu”¹⁹. Dla US Federal Bureau of Investigation: „(...) jest to przemysłany, politycznie umotywowany akt przemocy skierowany przeciwko informacjom albo programom czy też systemom komputerowym ale również jednak bazom danych, ma on charakter niemilitarny, prowadzony jest przez ponadnarodowe albo narodowe grupy o charakterze terrorystycznym”²⁰.

Twórca interesującego nas pojęcia „cyberprzestrzeń”, opisując rzeczywistość, w której znaleźli się bohaterowie jego książki, napisał: „To jest cyberprzestrzeń, konsensualna, halucynacja, doświadczalna każdego dnia przez miliardy uprawnionych użytkowników we wszystkich państwach, przez dzieci nauczane

¹⁷ Tamże, s. 36.

¹⁸ M. M. Pollitt, *Cyberterrorism- fact or fancy?*, <<http://www.cs.georgetown.edu/~denning/infosec/pollitt.html>>, [dostęp: 23.12.2016].

¹⁹ L. Garrison, M. Grand, *Cyberterrorism, 2001, An evolving concept, NIPC highlights*, <<http://www.Nopc.gov/publication/highlight/2001/highlight-01-06.htm>>, [dostęp: 04.04.2016].

²⁰ *Cyberterroryzm jako nowa forma zagrożenia terrorystycznego*, <http://www.amw.gdynia.pl/library/File/ZeszytyNaukowe/2005/Szubrycht_T.pdf>, [dostęp: 04.06.2016].

pojęć matematycznych. Graficzne odwzorowanie danych pobieranych z banków wszystkich komputerów świata. Niewyobrażalna złożoność²¹.

Pojęcie „cyberprzestrzeni” (*cyber space* – CS) odnajdujemy w porządku prawnym w Polsce od czasu ratyfikacji Konwencji o cyberprzestępczości z 23 listopada 2001 roku, wprowadzonej do RP ustawą z dnia 18 marca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks Karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks wykroczeń oraz ratyfikowanej Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Turcji o współpracy w zwalczaniu terroryzmu, przestępczości zorganizowanej i innej przestępczości podpisanej w Ankarze 7 kwietnia 2003 r.

W tym miejscu warto jeszcze odwołać się do stanu obowiązującego we współczesnym polskim prawodawstwie. Otóż legalna definicja cyberprzestrzeni została wprowadzona do porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej w sierpniu 2011 roku, w drodze nowelizacji ustawy z 29 sierpnia 2002 roku o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, oraz do ustawy z 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej. Trzeba podkreślić, że legalna definicja to termin zawarty w przepisie prawnym, który wiążąco ustala znaczenie określonego pojęcia (zwrotu) na użytek danego aktu normatywnego. Definicje legalne zazwyczaj umieszczone są na początku aktów prawnych, choć można je znaleźć także w ich dalszej części.

Zgodnie z powyższymi przepisami pod pojęciem „cyberprzestrzeni” rozumie się „przestrzeń przetwarzania i wymiany informacji tworzoną przez systemy teleinformatyczne, określone w art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne wraz z powiązaniami pomiędzy nimi oraz relacjami z użytkownikami”. Przepis ten został wprowadzony z powodu konieczności uwzględnienia zagrożeń wynikających z działań i zdarzeń w cyberprzestrzeni traktowanych jako okoliczności spełniające przesłanki normatywne stanów nadzwyczajnych. Zostało to ujęte w uzasadnieniu projektu, w którym uwzględniono „ogromne zagrożenia związane z informatyzacją administracji publicznej i gospodarki narodowej”. Jak wskazano w uzasadnieniu ustawy, definicja cyberprzestrzeni została zaakceptowana przez podmioty biorące udział w konsultacjach²².

²¹ *Cyberterroryzm zagrożeniem...*, s. 58.

²² Tamże, s. 59.

W uzasadnieniu stwierdza się też, że „cyberprzestrzeń to przestrzeń wytwarzania i wymiany informacji. Tworzona jest przez zespoły współdziałających ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania gwarantujące przetwarzanie, przechowywanie ale również wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne przy udziale odpowiedniego dla danego typu sieci telekomunikacyjnego urządzenia przystosowanego do podłączenia bezpośrednio lub pośrednio do fizycznego punktu. Ponadto abonent może w nich uzyskać dostęp do systemów transmisyjnych jak również urządzeń komutacyjnych lub przekierowujących, ale też pozostałych urządzeń, dzięki którym można nadawać, odbierać lub transmitować sygnały za pomocą przewodów, fal radiowych, optycznych lub innych środków, które wykorzystują energię elektromagnetyczną, niezależnie od ich typu”. Należy tu dodać, że cyberprzestrzeń, czy inaczej przestrzeń wirtualną, można określić jako specyficzną przestrzeń, w której ludzie wykonują w specyficzny sposób podobne czynności jak i w istniejącej realnie przestrzeni fizycznej. Biorąc pod uwagę choćby znane z prawa administracyjnego kwestie zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców, można zauważyć, że przestrzeń publiczna w ostatnich latach przenosi się do sfery wirtualnej, z czym związane jest np. stosowanie w administracji publicznej technologii informatycznych, co określa się pojęciem *e-government*²³.

Definicja „cyberprzestrzeni” została również określona w rządowym programie Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2011-2016, gdzie definiuje się ją jako „cyfrową przestrzeń przetwarzania oraz wymiany informacji, tworzoną przez systemy i sieci teleinformatyczne wraz z powiązaniem między nimi oraz relacjami z użytkownikami”²⁴. Cyberprzestrzeń Polski tworzą między innymi systemy, sieci i usługi teleinformatyczne, mające znaczenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, a których zniszczenie lub uszkodzenie może prowadzić w efekcie do zagrożenia bezpieczeństwu obywateli, środowiska lub stać się przyczyną znaczących strat materialnych. Do takich systemów należą przede wszystkim systemy odpowiedzialne za dostawę wody i źródeł energii, prawidłowe funkcjonowanie transportu i łączności, funkcjonowanie banków czy system ochrony zdrowia, które stanowią zasoby krytycznej infrastruktury teleinformatycznej państwa²⁵.

²³ Tamże, s. 60.

²⁴ Tamże, s. 61.

²⁵ *Rządowy Program Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2011-2016*, <<http://bip.mswia.gov.pl/portal/bip/6/19057>>, [dostęp: 19.02. 2016].

Zakres i specyfika cyberterroryzmu

Aby w pełni scharakteryzować zagrożenia w cyberprzestrzeni, należy odpowiedzieć na szereg zasadniczych pytań. Podstawową kwestią jest określenie głównych cech transformacji porządku międzynarodowego. Bardzo ważne jest też zdefiniowanie cyberterroryzmu jako nowego zagrożenia na tle innych zagrożeń i wyzwań bezpieczeństwa międzynarodowego, które uległy znacznemu przeobrażeniu po zakończeniu zimnej wojny. Nie można zapominać również o niuansach w rozumieniu pojęcia cyberterroryzmu, które jest używane w różnych znaczeniach. Pojawia się przy tym coraz więcej innych terminów na określenie zagrożeń w cyberprzestrzeni, z których najbardziej uniwersalnymi mogą być pojęcia cyberkonfliktu, cyberwojny lub cyberagresji.

Trudno jest również zaklasyfikować działania nielegalne w cyberprzestrzeni od razu jako cyberterroryzm. Często działaniem takim wydaje się być tylko złamanie kilku haseł – a więc aktywnością o charakterze cyberprzestępstwa, co po jakimś czasie może stać się olbrzymim przedsięwzięciem mającym charakter cyberwojenny. Czasem dzieje się na odwrót: atak powodujący naruszenie bezpieczeństwa sieci komputerowej początkowo uważany za atak cyberterrorystyczny może w efekcie być złamaniem głównych systemów zabezpieczeń przez początkującego hackera, który upodobał sobie takie działanie w celu sprawdzenia swojej wiedzy hackerskiej. Jednak już przedstawione powyżej definicje mogą być potwierdzeniem, że cyberprzestrzeń to nowa, nie do końca zbadana, przestrzeń ataków między wrogimi sobie państwami. Sam cyberterroryzm stał się jednym z najważniejszych wyzwań XXI wieku²⁶.

Specjaliści zajmujący się sprawami bezpieczeństwa w sferze online wskazują na różne powody takich działań. Według nich najważniejsze z nich są następujące:

1. Rozwój sieci internetowej.
2. Łatwy dostęp do Internetu.
3. Uzależnienie miejsc kryzysowych państwa od sieci.
4. Zakłócenie albo brak działalności łączy może powodować w efekcie większe straty niż atak fizyczny.
5. Cyberataki mogą wspomagać ataki fizyczne.

²⁶ D. Gałan, *Cyberterroryzm jako nowe wyzwanie społeczeństwa informacyjnego*, <[http://academicicon.pl/blogi_naukowe/bezpieczenstwo-w-sieci/cyberterroryzm-jako-nowe-wyzwanie-spolecze nstwa-informacyjnego](http://academicicon.pl/blogi_naukowe/bezpieczenstwo-w-sieci/cyberterroryzm-jako-nowe-wyzwanie-spolecze-nstwa-informacyjnego)>, [dostęp: 12.03.2017]

6. Poprzez sieć można kierować atakami fizycznymi.
7. Cyberataki zmniejszają ryzyko wykrycia grup przestępczych.
8. Ataki za pomocą Internetu są zdecydowanie tańsze.
9. Ataki cybernetyczne nie prowadzą do poświęcania życia terrorystów, zamachowców samobójców.
10. Dzięki Internetowi grupy cyberterrorystyczne mają zapewnione łatwiejsze porozumiewanie się między sobą.
11. Wielość i różnorodność informacji, które można odnaleźć w Internecie powoduje mniejsze ryzyko wychwycenia wiadomości albo rozszyfrowania kodu porozumiewawczego²⁷.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że coraz częstszym zjawiskiem jest wykorzystywanie cyberprzestrzeni do popełniania przestępstw, które noszą znamiona aktu terrorystycznego. Przestępstwa komputerowe najczęściej dzieli się na dwa rodzaje. Pierwszą grupę stanowią wszelkiego rodzaju zamachy skierowane na systemy, dane w nich zawarte oraz programy komputerowe. Do drugiej grupy zalicza się nielegalne działania dokonywane przy użyciu sieci internetowej, komputera oraz sprzętu komputerowego w celu naruszenia dobra prawem chronionego. Podkreśla się przy tym, że w związku z coraz większą ilością urządzeń umożliwiających korzystanie z internetu, zwiększa się również katalog sprzętu mogącego służyć jako potencjalne narzędzie cyberprzestępstwa. Komputer lub urządzenie może więc pełnić funkcje narzędzia, jak również stanowić cel przestępstwa. Warto podkreślić, iż w cyberprzestępstwach dokonywanych w sieci brak jest przemocy w działaniu sprawcy, co jest wynikiem braku kontaktu z ofiarą twarzą w twarz. W związku z tym przestępca może czuć się bezkarny, gdyż ma pewne poczucie anonimowości. Na wzrost ilości przestępstw popełnianych w cyberprzestrzeni mogą wpływać również niewielkie koszty związane z dokonywaniem cyberprzestępstwa²⁸.

W przypadku zastosowania kryterium zakresu zagrożeń cyberterrorystycznych mamy do czynienia z atakami na:

- 1) systemy wojskowe – które zajmują się zbieraniem informacji na temat położenia satelitów, pozycji i rozmieszczenia wojsk oraz broni, zajmujących się badaniami nad nowymi typami uzbrojenia, systemami łączności itp. Szczególnie dużo włamań tego typu zarejestrowano podczas tzw. zimnej

²⁷ „E-terroryzm”, <[²⁸ Tamże, s. 102.](http://eterroryzm.pl/?wpdmact=process&did=M5ob3RsaW5>r, [dostęp: 17.08.2016].</p></div><div data-bbox=)

wojny, a głównymi winowajcami byli przede wszystkim agenci innych wywiadów;

- 2) systemy przedsiębiorstw, które gromadzą wiadomości istotne biorąc pod uwagę punkt widzenia funkcjonowania firmy, np. informacje o rezerwacjach, o klientach, czy chociażby o zastosowanych technologiach itp. Głównymi sprawcami są zwykle pracownicy lub byli pracownicy, którzy podejmują współpracę z konkurencją lub chcą zemścić się na byłym pracodawcy za chociażby niskie wynagrodzenie;
- 3) systemy wchodzące w skład tzw. „infrastruktury krytycznej państwa”, a zatem systemy bankowo-finansowe, energetyczne, telekomunikacyjne, dostarczania wody, transportu, służb do działania w sytuacjach wyjątkowych, które przechowują informacje istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa. Sprawcami takich ataków mogą być równocześnie pracownicy firm związanych z wyżej wymienionymi systemami oraz co nie jest nieuniknione – terroryści²⁹.

W kontekście powyższych rozważań warto przeanalizować w interesującym nas zakresie Stanów Zjednoczonych Ameryki. Generalnie władze i instytucje tego państwa stoją na stanowisku, iż podejrzenie dokonania ataku cyberterrorystycznego stanowi już pierwszy etap do dokonania niezbędnych działań, które miałyby charakter prewencyjny, czyli powstrzymujący lub niedopuszczający do tego zagrożenia. Kolejnym krokiem jest poznanie i wytypowanie potencjalnych celów, które cyberterroryści mogliby zaatakować w pierwszej kolejności³⁰.

W raporcie z września 1997 w USA wypracowana została definicja „infrastruktury krytycznej” – „critical infrastructure”, której zniszczenie lub choćby uszkodzenie może doprowadzić do zmniejszenia zdolności obronnej państwa, a także jego bezpieczeństwa ekonomicznego. Wyartykułowano tam osiem najważniejszych składników tej infrastruktury:

- 1) telekomunikacja, (*Telecommunication*) czyli linie telefoniczne, satelity, sieci komputerowe – komercyjne, wojskowe, akademickie itp.
- 2) system energetyczny (*Electrical Power System*) – produkcja, przesyłanie i dystrybucja energii, jak również transport i magazynowanie surowców koniecznych do jej produkcji,

²⁹ M. Jędrzejewski, *Analiza systemowa zjawiska infoterroryzmu*, Warszawa 2002, s. 18-19.

³⁰ Tamże, s. 20.

- 3) produkcja, magazynowanie i transport gazu ziemnego i ropy naftowej (*Oil and Gas Delivery and Storage*) cały proces wydobywania ropy naftowej i gazu ziemnego, a następnie magazynowania oraz przetworzenia i transportu przy pomocy rurociągów, statków, transportem kołowym i kolejowym (również dostarczanie paliwa do zamorskich baz wojskowych USA);
- 4) system bankowy i finansowy (*Banking and Finance*) tj. cały system przepływu bilionów USD, począwszy od indywidualnych depozytów aż po transfer dużych kwot pieniędzy z jednego krańca świata na drugi. Obejmuje swym zakresem wszelkie dostępne instrumenty operacji finansowych;
- 5) transport (*Transportation*) – lotniczy, kolejowy, morski, rzeczny, drogowy, osób i towarów, a także cały system wsparcia logistycznego;
- 6) system zaopatrzenia w wodę (*Water Supply System*) – można do niego zaliczyć ujęcia wodne, zbiorniki wodne, wodociągi, systemy filtrowania, i oczyszczania wody³¹, doprowadzania wody dla rolnictwa, przemysłu, straży pożarnych, a także dla indywidualnych użytkowników;
- 7) służby ratownicze (*Emergency Service*) – system alarmowy, komunikacja z Policją, służbą zdrowia, strażą pożarną itd.;
- 8) ciągłość działania władzy i służb publicznych (*Continuity of Government Services*), wszystkie te składniki, które powodują w efekcie sprawne funkcjonowanie lokalnych, regionalnych i centralnych władz oraz systemu publicznego tj.: służba zdrowia, ochrona, bezpieczeństwo itp.³².

Uwagi końcowe

Z zaprezentowanych powyżej rozważań wynika jednoznacznie, że cyberterroryzm jest jedną z najefektywniejszych broni, coraz powszechniej wykorzystywaną do destrukcji systemów teleinformatycznych państwa w celu osiągnięcia zamierzonych korzyści politycznych, ekonomicznych lub ideologicznych. Jest szczególnie atrakcyjną formą walki. Cechują ją bowiem niskie koszty, na przykład w porównaniu z kosztami regularnych działań zbrojnych. Stąd obszarami zainteresowań cyberterrorystów są zarówno systemy wojskowe, jak i cywilne. Dysponują oni zarówno potencjałem finansowym, jak i doskonale

³¹ A. Bógdał-Brzezińska, M.F. Gawrycki, s. 29.

³² Tamże, s. 30.

przygotowaną kadrą informatyków gotowych wykorzystać swoje umiejętności, realizując cele ideologiczne, ekonomiczne lub polityczne.

Nie ulega chyba wątpliwości, że wojna oraz konflikty w cyberprzestrzeni są jednym z wymiarów współczesnego pola walki, co dobitnie wykazały liczne konflikty militarne i cywilne. Zastosowane w nich metody ataków wpływały w znaczny sposób na ich przebieg, a w przypadku konfliktów, tzw. ideologicznych, powodowały destabilizację życia politycznego i gospodarczego państwa. Wydaje się więc, że także przyszłe konflikty będą rozwiązywane przede wszystkim z wykorzystaniem cyberprzestrzeni.

Bibliografia

- Aleksandrowicz T. R., *Strategie bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni. Cyberwojny*, [w]: *Sieciocentryczne bezpieczeństwo. Wojna, pokój i terroryzm w epoce informacji*, T.R. Aleksandrowicz, K. Liedel, P. Piasecka (red.), Warszawa 2014.
- Bógdał-Brzezińska A., Gawrycki M. F., *Cyberterroryzm i problemy bezpieczeństwa we współczesnym świecie*, Warszawa 2003.
- Ciborowski L., *Walka informacyjna*, Toruń 2009.
- Cyberterroryzm jako nowa forma zagrożenia terrorystycznego, <http://www.amw.gdynia.pl/library/File/ZeszytyNaukowe/2005/Szubrycht_T.pdf.
- Cyberterroryzm zagrożeniem XXI wieku. Perspektywa politologiczna i prawna, A. Podraza, P. Potakowski, K. Wiak (red.), Warszawa 2013.
- Czeszejko S., Janczak J., *Militarne aspekty środowiska elektronicznego- próba rewizji istniejącej terminologii*, „Zeszyty naukowe AON”, 2015, nr 1 (98).
- Daniluk P., *Bezpieczeństwo informacyjne jako kontekst bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni*, [w]: *Współczesne wymiary polskiej polityki bezpieczeństwa*, M. Górka (red.), Warszawa 2015.
- Drozd R., *Odczarować cyberprzestrzeń*, „Przegląd sił zbrojnych”, 2015, nr 6.
- Gałań D., *Cyberterroryzm jako nowe wyzwanie społeczeństwa informacyjnego*, <http://academicon.pl/blogi_naukowe/bezpieczenstwo-w-sieci/cyberterroryzm-jako-nowe-wyzwaniemspoleczenstwa-informacyjnego.
- Garrison L., Grand M., *Cyberterrorism, 2001, An evolving concept, NIPC highlights*, <<http://www.Nopc.gov/publication/highlight/2001/highlight-01-06.htm>.
- Grzelak M., *Międzynarodowa strategia USA dla cyberprzestrzeni*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2011, nr 2.
- Janczewski R., *Bezpieczeństwo procesów informacyjnych w środowisku cybernetycznym*, [w]: *Wybrane aspekty bezpieczeństwa cybernetycznego SZ RP Część 2*, B. Biernacik, M. Marczyk (red.), Warszawa 2015.

- Jędrzejewski M., *Analiza systemowa zjawiska infoterroryzmu*, Warszawa 2002.
- Kozłowski A., *Nowa strategia Departamentu Obrony w cyberprzestrzeni*, URL <http://pulaski.pl/nowa-strategia-departamentu-obrony-w-cyberprzestrzeni/>.
- Kozłowski A., *Rola dowództwa cybernetycznego Stanów Zjednoczonych w bezpieczeństwie kraju*, [w:] *Wyzwania i problemy współczesnych stosunków międzynarodowych – bezpieczeństwo, dyplomacja, gospodarka, historia i polityka*, R. Bani, K. Zdulski (red.), Łódź 2015.
- Lakomy M., *Cyberprzestrzeń jako nowy wymiar rywalizacji i współpracy państw*, Katowice 2015.
- Libicki M., *The cyberwar challenge to NATO*, [w:] *Cyberterroryzm zagrożeniem XXI wieku. Perspektywa politologiczna i prawna*, A. Podraza, P. Potakowski, K. Wiak (red.), Warszawa 2013.
- Lichocki E., *Cyberterroryzm państwowy i niepaństwowy – początki, skutki i formy*, <<http://www.csikgw.aon.edu.pl/index.php/pl/pobieranie/Publikacje/Cyberterroryzm>
- Liedel K., Piasecka P., *Wojna cybernetyczna – wyzwanie XXI wieku*, „Bezpieczeństwo narodowe”, 2011, nr 17.
- Marczyk M., Wochnowicz A., *Rola cyberprzestrzeni w obszarze militarnym bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Wybrane aspekty bezpieczeństwa cybernetycznego SZ RP Część 2*, B. Biernacik, M. Marczyk (red.), Warszawa 2015.
- Pacek B., Hoffman R., *Działania sił zbrojnych w cyberprzestrzeni*, Warszawa 2013.
- Podraza A., *Ewolucja zagrożeń i wyzwań bezpieczeństwa międzynarodowego w okresie pozimnowojennym*, [w:] *Międzynarodowe wyzwania bezpieczeństwa*, K. Budzowski (red.), Kraków 2010.
- Pollitt M. M., *Cyberterrorism- fact or fancy?*, <http://www.cs.georgetown.edu/~denning/infosec/pollitt.html>
- Smolski W., *Cyberterroryzm jako współczesne zagrożenie bezpieczeństwa państwa*, Białystok 2016.

Agata Murawska

Bezpieczeństwo Narodowe I rok II stopień

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej

agatuska.m@wp.pl

ZJAWISKO HANDLU LUDŹMI – POJĘCIE, UWARUNKOWANIA, PRZECIWDZIAŁANIE

*The phenomenon of human trafficking –
the concept, conditions, counteraction*

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest problemowi jakim jest handel żywym towarem. Należy powiedzieć wprost handel ludźmi jest zbrodnią i zagraża bezpieczeństwu miejscowej społeczności i obywateli. Handel ludźmi jest jednym z sektorów transnarodowej przestępczości zorganizowanej i dotyczy każdego państwa na świecie, zarówno państwa, z którego pochodzą ofiary (obszar Azji), państwa tranzytowego (między innymi Polska), a przede wszystkim państwa do którego „sprowadzane” są ofiary lub ich narządy. Artykuł zwraca także uwagę na definicję handlu ludźmi oraz na to w jaki sposób się rozwijała na przestrzeni ostatnich lat. W artykule podkreślono, że handel żywym towarem, łączy się z problemem niewolnictwa. W artykule zawarta jest również definicja niewolnictwa, ponieważ. Omawia prawne aspekty dotyczące handlu ludźmi w Polsce. Praca także zawiera przykładowy podział uwarunkowań handlu ludźmi razem z przykładami.

Słowa kluczowe: handel ludźmi, handel żywym towarem, niewolnictwo, Kodeks Karny, zbrodnia, prawa człowieka.

Abstract

The article is devoted to the problem of trade in a living commodity. It must be said that trafficking in human beings is a crime and threatens the security of the local community and citizens. Trafficking in human beings is one of the sectors of transnational organized crime and concerns every country in the world, both the country from which the victims originate (Asia), the transit country (including Poland), and above all the country to which the victims or their organs are being imported. The article also draws attention to the definition of human trafficking and how it has developed over recent years. The article emphasizes that trade in a living commodity is connected with the problem of slavery. The article also includes the definition of slavery because. He discusses legal aspects of human trafficking in Poland. The work also includes an exemplary division of the conditions of human trafficking with examples.

Key words: trafficking in human beings, trafficking in human beings, slavery, Penal Code, crime, human rights.

Wstęp

Handel ludźmi jest zjawiskiem dynamicznym, przybiera zasięg globalny, może stanowić problemy związane z bezpieczeństwem, stanowi wyzwanie dla społeczności międzynarodowej. Handel ludźmi – w szczególności dziećmi i kobietami – to wciąż nierozwiązany problem. Handel ludźmi stanowi zaprzeczenie prawa jednostki do wolności, bezpieczeństwa, integralności, jej godności czy swobody poruszania się.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie definicji handlu ludźmi. Moim zadaniem jest wyjaśnienie oraz przedstawienie, czym jest handel ludźmi i pod jaką definicją występował wcześniej. Zostanie podjęta również próba odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób działają przepisy obowiązującego prawa. Czy jest ono w stanie wyeliminować albo zmniejszyć występujące zjawisko handlu ludźmi?

Podczas pisania artykułu sięgałam do różnych opracowań naukowych. W pracy pojawiają się również akty prawa krajowego, akty prawa międzynarodowego, które starałam się przeanalizować. Wiele wiadomości zdobyto ze źródeł internetowych poświęconych problematyce handlu ludźmi. Korzystałam

z dostępnych mi materiałów, głównie takich autorów jak: Z. Lasocik, J. Jurewicz, a także pracy pod redakcją B. Hołtysa, J. Bryka i I. Malinowskiej. W tej literaturze zostaje pokazany szerzej problem handlu ludźmi.

Istnieją różne czynniki, które mają wpływ na to zjawisko, są to między innymi warunki ekonomiczne, korupcja policji, władz, tolerancja na naruszenie praw człowieka, wykorzystywanie kobiet i dzieci, istnienie sieci przestępczych, brak współpracy z organami ścigania, a w końcu tradycje kulturowe. Handel żywym towarem zakwalifikować można jako problem o charakterze prawnym, społecznym i moralnym.

Pojęcie „handlu ludźmi”

Przez wiele stuleci handel ludźmi bądź handel żywym towarem uznawano za coś naturalnego. Wynikało to z obyczajów i kultury poszczególnych grup etnicznych. Zjawisko handlu ludźmi postrzegane i kojarzone było z niewolnictwem. Urzeczowienie człowieka prowadziła do traktowania go w kategoriach towaru i cudzej własności.

Przez wiele lat nie udało się zdefiniować pojęcia handlu ludźmi. Do początku lat 20. XIX wieku w literaturze przedmiotu, w odniesieniu do handlu ludźmi, działało pojęcie handlu białymi niewolnikami¹. Posłużę się przykładem – państwa muzułmańskie, choćby obecna Turcja, porywały chrześcijańskich mieszkańców Europy. Działo się tak w Państwie Osmańskim za czasów Sulejmana Wspaniałego.

By mówić o handlu ludźmi należy jednak przedstawić również definicję niewolnictwa, która brzmi następująco: formacja społeczna powstała na gruncie rozwoju wspólnoty pierwotnej, wyodrębniona na podstawie charakterystycznego sposobu produkcji, w którym środki produkcji i posługujący się nimi należeli do właściciela niewolników. Właściciele niewolników mogli w dowolny sposób rozporządzać ludźmi, którzy do nich należeli². Niewolnictwo było znane wszystkim ówczesnym państwom na świecie, od Hiszpanii i Portugalii – handel murzyńskimi niewolnikami, Wielkiej Brytanii, a nawet w Stanach Zjednoczonych. W późniejszym okresie, niewolnictwo znane było głównie w państwach kolonialnych.

¹ A. Krempleski, *O przestępstwie handlu kobietami*, <http://www.webfabrika.com.pl/krempy/handel2.htm>, [dostęp 26.02.2019].

² Popularna Encyklopedia Powszechna, t. 8, s. 75.

W dzisiejszych systemach prawnych, niewolnictwo nigdzie nie jest dozwolone. Warto wiedzieć, że utrzymało się w wielu krajach do połowy XX wieku. W Arabii Saudyjskiej zostało zniesione dopiero w 1962 roku.

Zjawisko handlu ludźmi nie jest do końca zwalczane. Konwencja Praw Człowieka ONZ w Wiedniu z 1993 roku, w przyjętej Deklaracji Wiedeńskiej, określiła „handel ludźmi”, jako współczesną formę niewolnictwa. W XXI wieku handel żywym towarem jest jedną z największych zbrodni współczesności. Działania przybierają różną formę, która nastawiona jest na wyzysk, bez znaczenia na płeć, wiek czy stan majątkowy ofiary. Handel ludźmi wiąże się z zastosowaniem przemocy psychicznej (zastraszanie, gwałty) oraz fizycznej (przemoc).

Handel ludźmi jest przestępstwem karalnym. Handel żywym towarem naraża głównie kobiety (choć mężczyźni również stają się stroną poszkodowaną tak zwaną ofiarą) oraz dzieci na utratę życia. Często zdarza się, że ofiary są pozbawiane praw człowieka – jest to koncepcja, według której każdemu człowiekowi przysługują prawa, których celem obowiązywania jest przyrodzona godność ludzka. Prawa te mają charakter:

1. powszechny – obowiązują na całym świecie i przysługują każdemu,
2. przyrodzony – przysługują od chwili narodzenia,
3. niezbywalny – nie można się ich zrzec,
4. nienaruszalny – istnieją niezależnie od władzy, nie mogą być przez nią dowolnie regulowane,
5. naturalny – obowiązują niezależnie od ich potwierdzenia przez władzę państwową,
6. niepodzielny – wszystkie stanowią integralną i współzależną całość³.

Ofiary są również pozbawione praw wolności osobistych i politycznych jakimi są: prawo do życia, zakaz tortur, wolność słowa, zakaz pracy niewolniczej⁴.

Proceder handlu żywym towarem – obok handlu narkotykami oraz handlu bronią – stanowi jeden z najpowszechniejszych przestępstw w sektorze transnarodowej działalności zorganizowanej.

Krótką definicję podaje Popularna Encyklopedia Powszechna, w której handel żywym towarem oznacza w prawie międzynarodowym, że jest to handel dziećmi i kobietami, który ma na celu wciągnięcie ich do nierzędu. Jego

³ <http://www.bip.sw.gov.pl/Strony/Prawaczlowieka.aspx?BiuletynID=25>, [dostęp 26.02.2019].

⁴ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 38-56 rozdział 2, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

zakaz został wprowadzony przez konwencje, m.in. z 1921, 1933 i 1950 roku. Polska jest stroną konwencji. Według prawa polskiego, handel żywym towarem jest karalny, niezależnie od posiadanego obywatelstwa i przepisów, które obowiązują w miejscu popełnienia tego przestępstwa⁵.

Dokładna definicja została przyjęta przez uczestników konwencji OBWE w 1999 roku. Bazowała na pomocy i wsparciu specjalnego sprawozdawcy ONZ do spraw przemocy wobec kobiet, zgodnie z którą handel istotami ludzkimi oznacza wszystkie działania polegające na werbowaniu, uprowadzaniu, transportowaniu (w granicach jednego państwa lub pomiędzy różnymi państwami), sprzedaży, przekazywaniu lub przyjmowaniu (odbieraniu) ludzi, poprzez groźbę lub użycie siły, podstęp, przymusu (włączając w to nadużycie władzy) lub niewoli za długi, w celu umieszczenia lub trzymania tych ludzi, odpłatnie, czy też nieodpłatnie, w niedobrowolnym stanie niewoli, włączając w to pracę przymusową i inne formy niewolnictwa, w miejscu innym niż to, w którym osoby te żyły w momencie zastosowania wobec nich podstęp, przymusu lub niewoli za długi⁶. Równoznaczne z tą definicją jest, że na handel ludźmi składają się wszelkie działania pozostające w związku przyczynowo-skutkowym, od werbunku, przez przemieszczenie, sprzedaż, aż po wyzysk ofiary.

Termin „handlu ludźmi” wystąpił jednak dopiero w prawie międzynarodowym dopiero 15 listopada 2000 roku w Protokole z Palermo⁷ o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi. Protokół jest uzupełnieniem Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej.

Definicja, która pojawia się w protokole brzmi następująco:

Handel ludźmi oznacza werbowanie, transport, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osób z zastosowaniem groźby lub użyciem siły lub też z wykorzystaniem innej formy przymusu, uprowadzenia, oszustwa, wprowadzenia w błąd, nadużycia władzy lub wykorzystania słabości wręczenia lub przyjęcia płatności lub korzyści dla uzyskania zgody osoby mającej kontrolę nad inną osobą, w celu wykorzystania. Wykorzystanie obejmuje, jako minimum, wykorzystanie prostytutki innych osób lub inne formy wykorzystania

⁵ *Popularna Encyklopedia Powszechna*, Kraków, 2001, nr 5, s. 208.

⁶ *Trafficking In human beings: Implications for the OSCE. Organization for security and co-operation in Europe, Review conference*, September 1999 r., <https://www.osce.org/odihr/16709>, [dostęp 26.02.2019].

⁷ <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20050180160>, [dostęp 26.02.2019].

seksualnego, pracę lub usługi o charakterze przymusowym, niewolnictwo lub praktyki podobne do niewolnictwa, zniewolenie lub usunięcie organów.

Definicja handlu ludźmi, która została zawarta w Protokole z Palermo została powtórzona w Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi z 16 maja 2005 roku⁸. Dokument stosuje się bez względu na to, czy przestępstwo zostało popełnione w ramach zorganizowanej grupy przestępczej oraz czy przestępstwo ma charakter międzynarodowy. Dokument wskazuje również na to, że muszą istnieć trzy zasadnicze elementy, aby handel ludźmi zaliczyć do kategorii przestępstwa:

1. werbunek (np. ogłoszenia oferujące pracę),
2. środki nacisku względem ofiary, etap nakłonienia „złamania” ofiary (wykorzystanie słabości, groźba),
3. wykorzystanie ofiary w różnych celach⁹.

Sprawcą handlu ludźmi zdarzają się być osoby działające w pojedynkę, które w swojej przeszłości same padły ofiarą zbrodniarzy. Jednak najczęściej są to zorganizowane grupy przestępcze, dysponujące własną strukturą, odpowiednio zorganizowane i zhierarchizowane, trudne tym samym do wykrycia. Do składu zorganizowanej grupy przestępczej należy zaliczyć:

- a) werbownika – osobę, która ulokowana jest w miejscu przyszłych ofiar, często prowadzi ona przedsiębiorstwo (pośrednictwo pracy, działalność turystyczną), jako przykrywkę dla prowadzenia nielegalnej działalności,
- b) pomocników – tzw. kurierów, przewoźników; osoby te zajmują się nielegalnym przewozem ofiar przez granicę, w ich kompetencjach leży również fałszowanie dokumentów,
- c) zleceniodawców – sutenerów, właścicieli domów publicznych, nocnych klubów oraz agencji towarzyskich, to oni zlecają „zamówienia” i zajmują się kosztami wyjazdu, a także „podróży” powrotnej¹⁰.

⁸ Konwencja Rady Europy z dnia 16 maja 2005r., Dz. U. z 2009 r. Nr 20, poz. 107.

⁹ J. Bryk, I. Malinowska, *Metody działania sprawców przestępstw handlu ludźmi*, [w:] B. Hołtys, J. Bryk, I. Malinowska (red.), *Metody działania sprawców przestępstw handlu ludźmi*, Szczytno, 2008, s. 11.

¹⁰ K. Sawicki, *Metody działania sprawców przestępstw handlu ludźmi*, [w:] B. Hołtys, J. Bryk, I. Malinowska (red.), *Metody działania sprawców przestępstw handlu ludźmi*, Szczytno, 2008, s. 87-88.

Jednym z etapów jest etap rekrutacji, polega ona na pozyskaniu ofiary, a także jej zwabieniu (użycie podstępów, szantażu). Werbownicy zwracają uwagę na wiek, płeć, sytuację materialną, poziom wykształcenia ofiary¹¹. Rekrutacja ta odbywa się za pomocą kontaktów osobistych, prasy, a także internetu. Jedną z metod rekrutacji jest werbowanie „na pracę”. W ogłoszeniach znajdują się nieprawdziwe informacje oraz fałszywe umowy o pracę. Proponowana praca zawiera warunki, które najczęściej dotyczą wieku. Najbardziej pożądane są młode kobiety do pracy w kuchni, pomocy do dzieci. Brak jest informacji na temat znajomości języka, wykształcenia oraz odpowiednich kwalifikacji, potwierdzających nasze predyspozycje, np. do opieki przy dzieciach. W ogłoszeniach proponuje się atrakcyjne stawki, które mają zachęcić do podjęcia szybkiej decyzji i wyjazdu¹².

Drugim etapem jest okres „złamania” ofiary i poddania się zamiarom sprawcy. Werbownicy i osoby współpracujące stosują wobec ofiary przemoc fizyczną jak i psychiczną. Stosują różne środki i metody, spośród których należy wymienić: zniewolenie, pozbawienie wolności, zbiorowe gwałty i rejestrowanie wideo w celach późniejszego szantażu, stosowanie kar cielesnych, odbieranie dokumentów tożsamości, głodzenie, spłacanie fikcyjnych długów, odurzanie narkotykami, zmuszanie do kradzieży, a także zaciąganie kredytów czy też pouczenie w zakresie ewentualnego przesłuchania przez organy ścigania¹³. Wszystkie te czynności, które zostały wymienione wykonywane są z ogromną precyzją, aby nie doprowadzić ofiary do uszkodzenia ciała, stałego okaleczenia.

Trzecim etapem jest wykorzystanie ofiar w różnych celach, czyli realizacja zamiarów sprawcy oraz utrzymywanie ofiar w posłuszeństwie. Subordynacja ofiary podobnie jak na etapie drugim sprowadza się do przemocy fizycznej, psychicznej, szantażu oraz groźby.

Handel żywym towarem stał się przedmiotem regulacji krajowych i ponadpaństwowych. Eleonora Zielińska podkreśla, że państwo podpisujące się pod dokumentem, będące sygnatariuszem aktów, powinno respektować standard najwyższy¹⁴. Protokół z Palermo wydaje mi się jednym z najważniejszych

¹¹ J. Bryk, I. Malinowska, dz. cyt., s. 13.

¹² K. Sawicki, dz. cyt., s. 88.

¹³ J. Bryk, I. Malinowska, dz. cyt., s. 12.

¹⁴ J. Jurewicz, *Handel ludźmi w polskim prawie karnym i prawie ponadnarodowym*, Łódź 2011, s. 412.

aktów prawa międzynarodowego. Definicja przedstawiona w protokole jest fundamentem do tworzenia prawa krajowego w omawianym zakresie.

Problematykę handlu ludźmi na gruncie polskiego prawa karnego, porusza art. 115 § 22 Kodeksu Karnego: Handlem ludźmi jest werbowanie, transport, dostarczanie, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osoby z zastosowaniem:

- 1) przemocy lub groźby bezprawnej,
- 2) uprowadzenia,
- 3) podstępu,
- 4) wprowadzenia w błąd albo wyzyskania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania,
- 5) nadużycia stosunku zależności, wykorzystania krytycznego położenia lub stanu bezradności,
- 6) udzielenia albo przyjęcia korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy osobie sprawującej opiekę lub nadzór nad inną osobą – w celu jej wykorzystania, nawet za jej zgodą, w szczególności w prostytucji, pornografii lub innych formach seksualnego wykorzystania, w pracy lub usługach o charakterze przymusowym, w żebractwie, w niewolnictwie lub innych formach wykorzystania poniżających godność człowieka albo w celu pozyskania komórek, tkanek lub narządów wbrew przepisom ustawy. Jeżeli zachowanie sprawcy dotyczy małoletniego, stanowi ono handel ludźmi, nawet gdy nie zostały użyte metody lub środki wymienione w pkt 1–6.¹⁵

Jak wcześniej wspomniano handel ludźmi kojarzy się z niewolnictwem i jest z nim związany. Zbigniew Lasocik uznał, że handel żywym towarem jest „współczesną formą niewolnictwa, a przy tym jedną z najcięższych zbrodni, i że jest to poważne naruszenie praw człowieka”¹⁶. Niewolnictwo jest często porównywalne z handlem tanią siłą roboczą. Sprzedawanie drugiego człowieka, narusza podstawowe prawa jednostki ludzkiej jakimi są: prawo do życia¹⁷; pra-

¹⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny (Dz.U. 1997 Nr 88 poz. 553) art. 115.

¹⁶ Z. Lasocik, *Handel ludźmi jako przestępstwo i naruszenie praw człowieka – wyzwania dla kryminologii*, [w:] *Archiwum kryminologii*, t. XXVIII: 2005-2006, Warszawa 2007, s. 233.

¹⁷ Dz.U.1993.61.284, *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.*, zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, <https://www.arslege.pl/prawo-do-zycia/k350/a29689/>, dostęp [26.02.2019].

wo do wolności¹⁸; zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania¹⁹; zakaz trzymania człowieka w niewolnictwie lub poddaństwie²⁰. Sprzedaż drugiej osoby może i często ma wpływ na bezpieczeństwo w danym obszarze, regionie.

Moim zdaniem, terminy o których mowa, są ze sobą związane. Przede wszystkim dlatego, że w jednym i drugim pojęciu wszystko dzieje się bez zgody drugiego człowieka. W starożytności, jak i w późniejszych okresach, ofiary potrzebne były głównie do wykonywania pracy fizycznej. Polegała ona na pomocy w polu, albo w przypadku kobiet, w opiece nad dziećmi i zajmowaniu się domem. Jednak w XX i XXI wieku proceder ten przekształcił się. Osoby te wykorzystywane są do sprzątania, gotowania, a także prostytucji. Wraz z rozwojem medycyny powstało zapotrzebowanie na organy. Medycyna nie znalazła jeszcze leku na niepłodność. Osoby pragnące mieć dziecko, a nie mające szans na zostanie rodzicami, w naturalny sposób, uciekają się do „zamawiania” dzieci przez internet. Myślimy – jak można „zamówić” dziecko? Otóż wystarczy, że wpisujemy w wyszukiwarkę, odpowiednie hasło – a propozycje będą się mnożyć. Możemy wybrać sobie płeć dziecka, kolor skóry, kolor oczu, a także kolor włosów. Z mojego punktu widzenia przypomina to grę pokroju „The Sims”. W mojej ocenie, problem handlu ludźmi nie rozwiąże się szybko, dlatego trzeba go zwalczać różnymi dostępnymi metodami.

Uwarunkowania handlu ludźmi

Istnieje wiele różnorodnych czynników, które są warunkiem występowania handlu ludźmi. Można je podzielić na cztery grupy: prawne, socjalne, polityczno-społeczne i ekonomiczne. Grupy te są ze sobą powiązane. Trudno jest jednoznacznie określić, który z czynników pełni rolę pierwszoplanową,

¹⁸ Dz.U.1993.61.284, *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.*, zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, <https://www.arslege.pl/prawo-do-wolnosci-i-bezpieczenstwa-osobistego/k350/a29692/> [dostęp 26.02.2019].

¹⁹ https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/Konwencja_w_Sprawie_Zakazu_Stosowania_Tortur.pdf, [dostęp 26.02.2019], <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19890630378>, [dostęp 26.02.2019].

²⁰ Dz.U.1977.38.167 Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., <https://www.arslege.pl/zakaz-trzymania-czlowieka-w-niewolnictwie-lub-poddanstwie/k771/a57270/> [dostęp 26.02.2019].

a który jest na samym końcu listy. Niestety uwarunkowania najczęściej łączą się ze sobą, co w efekcie stanowi kulminację – przypomina to chorobę, o której dawno świat zapomniał i przestał się na nią szczepić, a ona wraca ze zdwojoną albo potrojoną siłą.

Migracja jest podstawowym i najważniejszym elementem rozwoju handlu żywym towarem. Zależność między migracją a handlem żywym towarem jest prosta. Im wyższy wskaźnik migracji, tym wyższy poziom handlu ludźmi.

Człowiek najczęściej migruje z przyczyn: politycznych (niestabilność rządu), ekonomicznych (chcę poprawić swój byt i jakość życia), społecznych (gdy wzrasta przestępczość i narażony zostanie ofiarą)²¹. Społeczność, która zmienia miejsce zamieszkania, pobytu kieruje się motywami materialnymi. Chcąc poprawić jakoś życia sobie oraz swoim bliskim, licząc przy tym na wyższy standard życia poza granicami państwa.

Wojny, konflikty, ludobójstwo, niepokoje społeczne, prześladowania oraz zmiany systemów politycznych prowadzą do niestabilności politycznej. Państwa upadłe albo o charakterze dysfunkcyjnym, niestety narażają swoich obywateli przestępców. Charakterystyczne dla tych państw są m.in. wysoki poziom analfabetyzmu i niski poziom wykształcenia, stąd obywatele mają nikłą wiedzę o swoich prawach. Podmiotem handlu ludźmi stają się z reguły osoby, niewykształcone, nie posiadające wiedzy na temat swoich praw i wolności.

Przyczyną również może być bezrobocie, brak pracy, niskie wynagrodzenia, ograniczone miejsca pracy oraz jej charakter. Osoby pochodzące z państw o niewielkiej stopie zatrudnienia, z dużym stopniem bezrobocia najczęściej są przedmiotem handlu. Do czynników ekonomicznych zaliczyć należy ubóstwo i brak perspektyw na zdobycie legalnej pracy²².

Elementem, który znacznie wpływa na rozwój handlu ludźmi jest przyzwolenie ze strony społeczeństwa i obojętność. Jest to związane z niejasnym i dwuznacznym stosunkiem ludzi do prostytucji. Mimo ostrej krytyki prostytuujących się kobiet i jawnego ostracyzmu, nieformalnie istnieje przyzwolenie na korzystanie z usług towarzyskich. Osoba „zatrudniona” w prostytucji może zostać brutalnie pobita i zgwałcona. Sytuacja ta jest postrzegana neutral-

²¹ S. Buchowska, Czynniki sprzyjające handlowi ludźmi, [w:] Z. Lasocik (red.), *Handel ludźmi. Zapobieganie i ściganie*, Warszawa, 2006, s. 332.

²² J. Dec, *Zjawisko handlu ludźmi – profil ofiar z polski i zagranicy*, Rocznik Lubuski 2006, t. 32, cz. 2, s. 179, <http://www.ltn.uz.zgora.pl/PDF/rocz32-2/13.pdf>, [dostęp 27.02.2019].

nie z powodu źle stosowanego prawa, w którym brak odpowiedniej opieki dla ofiar i niskiego poziomu kar dla zbrodniarzy²³.

Przyczyny handlu ludźmi są bardzo zróżnicowane, jest to zjawisko wielowymiarowe i wieloaspektowe. Dokładna analiza mogłaby w pewnym stopniu zapobiec części problemu, jakim jest handel żywym towarem. Jednak proceder ten pociąga za sobą wielkie konsekwencje. Niestety, nierealne jest zlikwidowanie w całości problemu. Do zlikwidowania choćby o 10% procederu handlu żywym towarem potrzebna jest współpraca grup społecznych. Te z kolei są zróżnicowane pod względem rasowym, religijnym, etnicznym, a także politycznym. Ciężko porozumieć się innym partiom politycznym w jednym państwie. A co innego, kiedy w grę wchodzi kilka państw o różnych ustrojach, takich jak: demokratyczny, komunistyczny albo socjalistyczny. Dodatkowo, państwa te posiadają również inne prawo obowiązujące w państwie. Jak wiemy, w niektórych państwach na świecie występuje czynna kara śmierci, w innych obowiązuje tylko na piśmie (wyroki nie odbywają się, ale kara nie jest zniesiona) i państwa, w których, dawno wycofano karę śmierci. Moim zdaniem, państwa powinny się porozumieć w przestrzeni zwalczania handlu ludźmi – jeśli by się tak stało, każdy z obywateli czułby się bezpieczniejszy. A rodzice dalej mogliby puszczać swoje dzieci same na plac zabaw pod domem. Nie martwiąc się o późniejsze poszukiwania dziecka.

Przeciwdziałanie handlu ludźmi w przepisach prawa

Kodeks Karny z 1969 roku

Początkowo przestępstwo zostało stypizowane w art. IX § 1 oraz 2 przepisów wprowadzających Kodeks Karny z 1969 roku²⁴. Ustawodawca w § 1 wspomnianego przepisu opisał zachowanie, które polegało na dostarczeniu, zwabieniu lub uprowadzeniu w celu uprawiania nierządu innej osoby, nawet za jej zgodą. W § 2 zawarta została regulacja dotycząca przestępstwa, polegającego na handlu kobietami (nawet za ich zgodą) oraz dziećmi. W taki sposób ustawodawca wywiązał się z ratyfikowanej przez Polskę Konwencji w sprawie

²³ <http://www.siecbakhita.com/index.php/8-info-ogolne/65-przyczyny-handlu-ludźmi>, [dostęp 27.02.2019].

²⁴ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r., Przepisy wprowadzające Kodeks Karny (Dz. U. 1969 nr 13 poz. 95).

zwalczania handlu ludźmi i eksploatacji prostytutki z 1950 roku²⁵. Dodatkowo – sprawca, który dokonał opisanego wyżej czynu – podlegał karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od 3 lat²⁶.

Kodeks Karny z 1997 roku – przed nowelizacją z 2010 roku

Polski Kodeks Karny z 1997 roku nie definiował pojęcia „handlu ludźmi”. Niestety, często brak definicji jest przyczyną trudności w interpretacji zachowań przestępców, dla sędziów i prokuratorów.

Kodeks Karny z dnia 6 czerwca 1997 roku wprowadził zmiany dotyczące procederu. Obecnie nie jest on stosowany. Istnieją inne obowiązujące ustawy, które regulują kwestię problemu handlu ludźmi.

Zgodnie z nieobowiązującym już art. 253 § 1 Kto uprawia handel ludźmi nawet za ich zgodą, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3. Przedmiotem, który był chroniony była godność oraz wolność człowieka. Dorośli oraz nieletni nie mogli być przedmiotem handlu²⁷. Przestępstwo miało charakter powszechny. Mogło być popełnione przez każdego człowieka. Było zatem ścigane z urzędu.

Czynność sprawcza polegała na dopuszczeniu się handlu ludźmi. Ustawodawca jednak nie zdefiniował tego pojęcia, pozostawił określenie desygnatów doktrynie oraz orzecznictwu sądowemu. Przez handel ludźmi należało rozumieć wszelkie formy transakcji kupna-sprzedaży, przy których człowiek występował jak towar.

Czyn z art. 253 § 1 był zbrodnią. Mógł zostać popełniony jedynie w sposób umyślny. Za jego popełnienie groziła kara pozbawienia wolności od 3 do 15 lat.

Kodeks Karny z 1997 – po nowelizacji

Ustawodawca w art. 253 § 1 KK nie określił, czym jest handel ludźmi i na czym polega. Pojęcie doczekało się dopiero nowelizacji w dniu 20 maja 2010 roku i tam zostało unormowane w art. 115 § 22²⁸.

Definicji należy przyjrzeć się bliżej. Jest ona rozpatrywana na trzech płaszczyznach. Określone są w niej: użyte metody i środki, cel działania jak i sposób

²⁵ Dz. U. z 1952, nr 41, poz. 278.

²⁶ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r., Przepisy wprowadzające Kodeks Karny (Dz. U. 1969 nr 13 poz. 95).

²⁷ A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 2, wyd. 3, Warszawa, 2008, s. 1155.

²⁸ Patrz s. 5.

zachowanie się sprawcy²⁹. Należy przyjrzeć się, co kryje się pod płaszczyznami, które składają się na pojęcie „handlu ludźmi”. Należy zacząć od poszczególnych zachowań sprawców, mają one poniższe znaczenie:

- a) werbowanie – nakłanianie kogoś do przystąpienia do czegoś, jakiejś organizacji; wzięcia w czymś udziału (np. w akcji),
- b) transport – czynność związana z przemieszczaniem osób na pewną odległość, przy użyciu odpowiednich środków komunikacji (samochód, samolot, statek itd.),
- c) dostarczanie – czyli sprawienie, by osoba transportowana znalazła się w danym miejscu,
- d) przekazywanie – to dawanie (często transportowanej osoby) innej osobie, do dalszego dysponowania (ofiara),
- e) przechowywanie – to przetrzymywanie i trzymanie kogoś wbrew jego woli,
- f) przyjmowanie – to branie kogoś do siebie, zatrudnianie, dawanie schronienia, udostępnianie komuś pomieszczenia³⁰.

Kolejnym elementem definicji handlu żywym towarem jest cel, do którego dąży sprawca. Sprawca chce wykorzystać osobę, która jest przedmiotem handlu. Jest to zachowanie, które umożliwia sprawcy osiągnięcie korzyści (najczęściej majątkowych) kosztem ofiary, wyzyskanie jej, wyciągnięcie zysków z jej pracy³¹. Artykuł w Kodeksie Karnym zawiera przykładowe formy wykorzystania ofiary np. w prostytucji, pornografii, żebractwie. Katalog nadal nie jest zamknięty. Dlatego znamiona tego przestępstwa wyczerpują także inne formy wykorzystania ofiary, ale nie zostały one zawarte w przepisie.

Ostatnim elementem, który składa się na pojęcie handlu ludźmi jest zachowanie sprawcy. Musi być ono wykonane przy wykorzystaniu jednego z wymienionych sposobów, to jest – użycie przemocy lub groźby, uprowadzenie, podstęp, wprowadzenie w błąd albo wyzyskania błędu, wykorzystanie krytycznego położenia lub stanu bezradności, udzielenia albo przyjęcia korzyści majątkowej lub osobistej.

Zatem handlem ludźmi jest wyłącznie takie zachowanie, które spełnia wszystkie wymagania określone w przepisie. Istnieje tylko jeden wyjątek, w którym nie trzeba spełnić wymogów ustawy. Ustawodawca wskazuje na sytuację, gdy zachowanie sprawcy dotyczy małoletniego, czyli osoby, która nie

²⁹ A. Zoll (red.), *Kodeks Karny. Część ogólna*, t. 1, wyd. 4, Warszawa, 2012, s. 1447.

³⁰ J. Giezek (red.), *Kodeks Karny. Część ogólna. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa, 2012, s. 750.

³¹ A. Zoll (red.), op. cit., t. 1, wyd. 4, Warszawa, 2012, s. 1449.

ukończyła 18 lat. Jeśli zaistnieje taka sytuacja, przepis wyraźnie podkreśla, że stanowi to handel ludźmi, nawet jeśli nie zostały użyte wyżej wymienione środki i metody.

Wspomniana nowelizacja uchyliła obowiązujący wcześniej art. 253 Kodeksu Karnego, który nakładał karę za handel ludźmi. Obecnie kwestię tę reguluje art. 189a Kodeksu Karnego. Chroni on wolność i godność człowieka. Czyn zabroniony określony w tym zapisie, podobnie jak w Kodeksie Karnym przed nowelizacją³², może być popełniony przez każdego. Jest to przestępstwo powszechne, jest również ścigane z oskarżenia publicznego, czyli ścigane z urzędu.

Art. 189a § 1 brzmi: „Kto dopuszcza się handlu ludźmi, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od 3 lat”. Zgodnie z treścią artykułu strona podmiotowa przestępstwa polega na dopuszczeniu się handlu ludźmi. Zgodnie z art. 7 § 2 Kodeksu Karnego „Zbrodnią jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3 albo karą surowszą.” Opiswany czyn jest zbrodnią. Czyn ten może być popełniony umyślnie w postaci zamiaru bezpośredniego. Sprawca musi działać w celu wykorzystania innej osoby, do własnych celów.

Ustawodawca przewidział również, że nie tylko sam czyn podlega odpowiedzialności karnej, ale również przygotowanie się do tego czynu. Mówi o tym art. 189a § 2. „Kto czyni przygotowania do popełnienia przestępstwa określonego w § 1, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.”³³ Sąd jednak może wydać inny wyrok w sprawie, zamiast kary pozbawienia wolności orzec grzywnę albo karę ograniczenia wolności do lat 2. (art. 58 § 3 Kodeksu Karnego).

Kara śmierci 1 września 1998 roku została zniesiona nowo wprowadzonym kodeksem karnym z 1997 roku i zastąpiona na dożywotnie pozbawienie wolności. Zrozumiałe jest, że sądy nie mogą wymierzyć kary śmierci. Obywatele skomentują – „przecież więzienia są utrzymywane z naszych podatków, mamy łożyć na taką bestię?” nie jest to chyba potrzebne tutaj? Zbyt publicystyczne i część społeczności pragnie, by w takich momentach przywrócić karę śmierci. Ale gdybyśmy to zrobili byłibyśmy takimi samymi bestiami, jak skazany, ponieważ odebralibyśmy mu prawo do życia. Jest inne rozwiązanie i nie ukrywam, że widzę w nim przyszłość. Można zaostrzyć karę pozbawienia

³² Patrz s. 9.

³³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny, Dz.U. 2018.0.1600.

wolności za handel żywym towarem do dożywotniego pozbawienia wolności. W dodatku pozwolić więźniom pracować, by sami zarabiali na swoje utrzymanie. Niestety byłoby potrzeba więcej strażników więziennych. Niestety, są to dodatkowe koszty dla budżetu, jednak atutem tego pomysłu jest zatrudnienie osób i zmniejszenie bezrobocia w Polsce o kolejne być może kilka procent w danym województwie i drugim zyskiem, o którym już wspomniałam byłoby zarabianie więźnia samego na siebie.

Uważam, że warto zastanowić się nad takim rozwiązaniem. Rozwiązanie jest dobre nie tylko w karaniu osób należących do zorganizowanych grup przestępczych, ale także odnośnie pedofilów i gwałcicieli. Do wszystkich zwyrodniałych i bestialskich zachowań.

Zakończenie

Handel ludźmi jest procederem wyjątkowo okrutnym. Cechuje go duży stopień zorganizowania, transnarodowości, członkowie pochodzą z różnych państw oraz działają na terenie kilku lub kilkunastu państw. Osoba, która zostanie ofiarą tego przestępstwa spotyka liczne naruszenia, a nawet łamanie podstawowych praw jednostki ludzkiej, do których przypominę, należy zaliczyć: prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej, a także zakaz tortur oraz innego okrutnego, poniżającego lub niehumanitarnego traktowania. W przypadku, w którym dochodzi do handlu ludźmi państwo powinno skupić się na wykryciu przestępstwa, ukaraniu sprawców, a także na zapewnieniu pomocy poszkodowanym.

W celu podjęcia walki z handlem żywym towarem zostały powołane międzynarodowe instytucje, które są zaangażowane w zwalczanie tego procederu. Organizacja Narodów Zjednoczonych jest kluczową instytucją walczącą z likwidacją zjawiska. Protokół z Palermo zalicza się do dokumentów międzynarodowych, wprowadza szczegółową definicję handlu ludźmi. Na terenie Europy ze zjawiskiem handlu żywym towarem walczy Unia Europejska, Rada Europy oraz Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Jednak, by całkowicie wyeliminować wciąż narastający problem potrzeba dużych zasobów, sił i środków, nie tylko ze państw Europy, Stanów Zjednoczonych, ale także Federacji Rosyjskiej, Chińskiej Republiki Ludowej i innych znaczących państwa na arenie międzynarodowej.

Bibliografia

Akty prawne i dokumenty

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r., Przepisy wprowadzające Kodeks Karny (Dz. U. 1969 nr13 poz. 95).

Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r., Przepisy wprowadzające Kodeks Karny (Dz. U. 1969 nr13 poz. 95).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny (Dz.U. 1997 Nr 88 poz. 553)

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny, Dz.U.2018.0.1600.

Konwencja w sprawie zwalczania handlu ludźmi i eksploatacji prostytucji Dz. U. z 1952, nr41, poz. 278.

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U.1993.61.284.

Konwencja Rady Europy z dnia 16 maja 2005r., Dz. U. z 2009 r. Nr 20, poz. 107

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U.1977.38.167

Opracowania

Bryk J., Malinowska I., Metody działania sprawców przestępstw handlu ludźmi, [w:] B. Hołtys, J. Bryk, I. Malinowska (red.), Metody działania sprawców przestępstw handlu ludźmi, Szczytno, 2008, s. 11.

Buchowska S., Czynniki sprzyjające handlowi ludźmi, [w:] Z. Lasocik (red.), Handel ludźmi. Zapobieganie i ściganie, Warszawa, 2006, s. 332.

Giezek J., (red.), Kodeks Karny. Część ogólna. Komentarz, wyd. 2, Warszawa, 2012, s. 750.

Jurewicz J., Handel ludźmi w polskim prawie karnym i prawie ponadnarodowym, Łódź 2011, s. 412.

Lasocik Z., Handel ludźmi jako przestępstwo i naruszenie praw człowieka – wyzwania dla kryminologii, [w:] Archiwum kryminologii, t. XXVIII: 2005-2006, Warszawa 2007, s. 233.

Popularna Encyklopedia Powszechna, Kraków, 2001, nr 5, s. 208.

Sawicki K., Metody działania sprawców przestępstw handlu ludźmi, [w:] B. Hołtys, J. Bryk, I. Malinowska (red.), Metody działania sprawców przestępstw handlu ludźmi, Szczytno, 2008, s. 87-88.

Zoll A., (red.), Kodeks Karny. Część ogólna, t. 1, wyd. 4, Warszawa, 2012, s. 1447.

Zoll A., (red.), Kodeks karny. Część szczególna, t. 2, wyd. 3, Warszawa, 2008, s. 1155.

Czasopisma

Dec J., Zjawisko handlu ludźmi – profil ofiar z polski i zagranicy, *Rocznik Lubuski* 2006, t. 32, cz. 2, s. 179, <http://www.ltn.uz.zgora.pl/PDF/roc32-2/13.pdf>, [dostęp 27.02.2019].

Źródła internetowe

<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20050180160>, [dostęp 26.02.2019].

<http://www.bip.sw.gov.pl/Strony/Prawaczlowieka.aspx?BiuletynID=25>, [dostęp 26.02.2019]

<http://www.siecbakhita.com/index.php/8-info-ogolne/65-przyczyny-handlu-ludźmi>, [dostęp 27.02.2019].

<http://www.wsb.edu.pl/cel-konferencji,m,prac,2680>, [dostęp 26.02.2019].

https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/Konwencja_w_Sprawie_Zakazu_Stosowania_Tortur.pdf, [dostęp 26.02.2019]

Kremplewski A., O przestępstwie handlu kobietami, <http://www.webfabrika.com.pl/krempy/handel2.htm>, [dostęp 26.02.2019].

Trafficking In human beings: Implications for the OSCE. Organization for security and co-operation in Europe, Review conference, September 1999 r., <https://www.osce.org/odihr/16709>, [dostęp 26.02.2019].

Edyta Pyśniak

Stosunki międzynarodowe

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

edytapysniak@gmail.com

RUCHY ANTYRASISTOWSKIE W STANACH ZJEDNOCZONYCH AMERYKI PO II WOJNIE ŚWIATOWEJ

Anti-racism movements in United States of America after World War II

Streszczenie

Stereotypy i uprzedzenia są istotnym elementem funkcjonowania wszystkich społeczeństw, w tym także są obecne w społeczeństwie amerykańskim. Często sąsiadują więc ze sobą teorie głoszące ewolucyjny rozwój wszechświata z hipotezami kreacjonistycznymi. Obecne są również teorie rasistowskie, szerzące dominację jednej rasy, na przykład białej, które spowodowały reakcję w formie ich reinterpretacji zakładających wyższość moralną i kulturową ras afrykańskich. Tak więc w konsekwencji europocentryczne założenia eugeniczne, propagujące doskonałość rasy białej znalazły swe odbicie w najnowszej, dwudziestowiecznej mitologii afroamerykańskiej, m.in. w postaci teorii czarnego islamu. Przez wzgląd na te czynniki nie ma jednej, ogólnie przyjętej definicji rasizmu, poza propagowaniem wyższości jednych grup społecznych nad innymi i wynikającymi z tego roszczeniami społecznymi. Konwencje oraz inne dokumenty międzynarodowe odnoszą się do ogólnej kategorii, jaką jest dyskryminacja rasowa, bez wyodrębnienia rasy, a także pochodzenia etnicznego.

Słowa kluczowe: Rasizm, ruchy antyrasistowskie, prawa obywatelskie, Stany Zjednoczone Ameryki

Summary

Stereotypes and prejudices are an important element of the functioning of all societies, including those present in American society. Therefore, theories that proclaim the evolutionary development of the universe with creationist hypotheses are often adjacent to each other. There are also racist theories that spread the domination of one race, for example white, which caused a reaction in the form of their reinterpretation assuming the moral and cultural superiority of African races. Thus, as a consequence, Eurocentric eugenic assumptions promoting the perfection of the Caucasian race were reflected in the latest twentieth century African American mythology, including the form of the theory of black Islam. For the sake of these factors, there is no single, generally accepted definition of racism, apart from promoting the superiority of certain social groups over others and the resulting social claims. Conventions and other international documents relate to the general category of racial discrimination, without isolating the breed, as well as ethnic origin.

Key words: Racism, anti-racism movements, civil rights, United States of America

Uwagi wstępne

Punktem odniesienia niniejszych rozważań jest rasizm, którego rozwój w dwudziestym wieku doprowadził do globalnych konsekwencji tak na poziomie życia społecznego, jak i indywidualnego. Wielowymiarowość tych problemów badali politolodzy, socjologowie, psychologowie, sygnalizując różnorodne ich aspekty. Erik Erikson przykładowo wskazywał na naturalny proces poszukiwania tożsamości, utożsamiania się z określoną ideologią, wypracowania indywidualnego systemu wartości i wyboru ścieżki życiowej. Jego zdaniem ten proces rozwoju przesądza o harmonijnym dorastaniu, osiągnięciu dojrzałości, życiowym sukcesie w sensie indywidualnym oraz społecznym¹. Politolodzy oraz prawnicy z kolei traktują rasizm jako jedną z doktryn politycznych i społecznych, która – mimo że nie ma wyjaśnienia w naukach przyrodniczych lub społecznych – zyskała znaczenie w XIX i XX w. Z uwagi na skłonności

¹ W. Weiten, *Psychology: Themes and Variations*, Pacific Grove 1998, s. 451-452.

użytkitarne w jej wykorzystywaniu, jest traktowana jako uzasadnienie segregacji rasowej, systemu apartheidu, ale również jako główny element wykorzystywany w procesie dekolonizacji, a także budowy niektórych ruchów regionalnych.

W tym kontekście należy przyjąć, że trudno wyodrębnić jedną definicję rasizmu, poza propagowaniem wyższości jednych grup społecznych nad innymi i wynikającymi z tego roszczeniami społecznymi. Konwencje oraz inne dokumenty międzynarodowe odnoszą się do ogólnej kategorii, jaką jest dyskryminacja rasowa, bez wyodrębnienia rasy, a także pochodzenia etnicznego. Zgodnie z Międzynarodową konwencją w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (1966) »dyskryminacja rasowa« oznacza wszelkie różnicowanie, wykluczenie, ograniczenie lub uprzywilejowanie z powodu rasy, koloru skóry, urodzenia, pochodzenia narodowego lub etnicznego, które ma na celu lub pociąga za sobą przekreślenie bądź uszczuplenie uznania, wykonywania lub korzystania, na zasadzie równości z praw człowieka i podstawowych wolności w dziedzinie politycznej, gospodarczej, społecznej i kulturalnej lub w jakiegokolwiek innej dziedzinie życia publicznego².

Za twórcę rasizmu uchodzi Francuz J.A de Gobineau, który w XIX wieku ogłosił tezę o istnieniu rasy aryjskiej, która ma górować nad innymi. Wydzwięk nacjonalistyczny nadał rasizmowi H.S Chamberlain, według którego najbardziej wartościową jest rasa teutońska – Germanie, która ma swoich wrogów, głównie w Żydach. Z naukowego punktu widzenia, rasizm jest zbiorem poglądów, które nie mają podstaw naukowych, a przy tym są one nieetyczne i niemoralne³.

By dotrzeć do sedna rasizmu należy skupić się na badaniach tych, którzy przejawiają te poglądy, lub te jednostki, które są przedmiotem tego światopoglądu. Za symptomy rasizmu uważa się nie tylko sposoby zachowania, ale także myślenia. Zdanie sobie sprawy z tego, co mieści się w idei rasistowskiej w znacznym stopniu jest związane z tym, kto realizuje tego typu dyferencjacje. Odrębnie przejawia się rasizm między tymi, którzy rasistowskich deklaracji postaw doznali jako ofiary rasizmu, a inaczej ci, którzy nie mają – przynajmniej chwilowo – powodu obawiać się takich przykrych sytuacji. Ruch antyrasistowskich to swego rodzaju ruch społeczny, pogląd lub postawa sprzeciwiająca się

² Międzynarodowa Konwencja w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej, art. I, par. 1 z dnia 6 września 1969 r.

³ M. Marczevska-Rytko, *Rasizm*, w: *Myśl społeczna i ruchy polityczne współczesnego świata*, Lublin 2011, s. 421-422.

rasizmowi, opiera się na walce ras niższych z rasami wyższymi, między innymi o równe prawa i wolności.

Peter Singer, australijski etyk, profesor University Center for Human Values, Princeton University, powiedział kiedyś, że „europejscy rasiści uważali na ogół, że ból zadawany Afrykaninowi mniej znaczy od cierpień Europejczyka. Dowodzi, że podobnie postępują ci, którzy cenią swój gatunek wyżej od wszystkich innych, uznając absolutną wyższość własnych interesów”⁴. Jego zdaniem, rasizm daje się też zauważyć w relacjach między jednostkami. Na poziomie interpersonalnym jest obecny w organizacjach i instytucjach – w ich polityce, procedurach, praktykach. Ogólnie rzecz biorąc, łatwiejsze do rozpoznania są indywidualne akty rasizmu, na przykład przez ignorowanie jednostki w środowisku społecznym, lub też przez akty przemocy. Jednak „indywidualny” rasizm nie jest tworzony w próżni, ponieważ wyłania się z podstawowych przekonań i zasad postrzegania społeczeństwa. Objawia się w organizacjach, instytucjach i systemach – w tym w edukacji. Stąd odnosi się on do rasistowskich założeń, przekonań lub rasistowskich zachowań, jest „formą dyskryminacji rasowej wywodzącej się ze świadomego i nieświadomego osobistego uprzedzenia”⁵.

Rasizm w najbardziej podstawowym sensie to praktyka dyskryminacji, która odbywa się na wielu poziomach, tj. od prześladowania skierowanego wobec jednostek po opresję kolonialną. Rasizm jako swoista odmiana praktyki przez kilkadziesiąt lat odgrywał niezmiennie ważną rolę w procesie kształtowania się społeczeństw. Jest istotnym elementem podtrzymującym całą strukturę europejskiego kapitalizmu. Teoria rasistowska, która dominowała w okresie od około 1850 do około 1950 roku opierała się na argumentach biologicznych i odwoływała się do nauk przyrodniczych. Natomiast obecne teorie rasistowskie to tezy oparte na historii kultury i teorii kultury. Z tego względu współczesny rasizm to rasizm kulturowy. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że formy rasizmu, mimo zmieniających się jego teorii, przez kilkadziesiąt lat pozostawały niezmiennie⁶.

⁴ F. Henry, C. Tator, *The colour of democracy: Racism in Canadian society*, Toronto 2006, s. 329.

⁵ Tamże.

⁶ <http://anarchizm.net.pl/filozofia/teoria-rasizmu-kulturowego>

Ruch Narodu Islamu

Na terenie Stanów Zjednoczonych Ameryki, muzułmanie je zasiedlający, to dla większości świata zachodniego, imigranci z całego obszaru muzułmańskiego, przywożący ze sobą swoją religię i przybywający tu z tych samych powodów co do Europy. Kolejne ich pokolenia w większości są sympatykami czarnego islamu, widząc swe korzenie w czasach niewolnictwa. To właśnie oni przyjęli religię muzułmańską, reorganizując poszczególne jej części w swoisty dla siebie sposób. W literaturze podkreśla się, że jest to fenomen typowy dla Stanów Zjednoczonych Ameryki, który swoje źródło ma w początkach XX w. Wskazuje się przy tym, że zmiana światopoglądu Afroamerykanów była związana z potrzebą utworzenia własnego ruchu, aby móc skutecznie walczyć z białym rasizmem.

Wiodącą organizacją o takim charakterze był Naród Islamu, potocznie określany mianem ruchu Czarnych Muzułmanów, który powstał w czasie Wielkiej Depresji w gettach gigantycznych ośrodków miejskich oraz przemysłowych na północy Stanów Zjednoczonych Ameryki. Jego założycielem był Wallace Fard Muhammad, prawdopodobnie najbardziej tajemnicza postać w historii czarnej Ameryki, uznana przez zwolenników za wcielenie Allaha. Propagowana przez niego doktryna stanowiła kombinację skrajnie ortodoksyjnego czarnego islamu i czarnego nacjonalizmu. Z ruchu wywodzi się czarny przywódca rewolucyjny Malcolm X.⁷

Malcolm X bardzo szybko został jednym z głównych przewodniczących i rzecznikiem prasowym Narodu Islamu. Jego niezwykle aktywne członkostwo sprawiło, że ruch niebywale szybko zyskał na popularności. Malcolm X twierdził, że nauki Muhammad ,a nie są w pełni zgodne z wiarą muzułmańską. Po jego śmierci zwierzchnictwo nad Narodem Islamu objął jego syn, Warith Deen Mohammad. Główne wartości na jakich wtedy opierał się ruch to zasada samodzielności i dominacji czarnych, czyli przekonanie, że główny nurt w wierze muzułmańskiej jest heretycki⁸. Odrzucił on teologię ojca i czarną dumę, nawiązując bliższe kontakty z głównymi ruchami społeczności muzułmańskich,

⁷ Z. M. Kowalewski, Czarny Bóg i biały diabeł w miejskich gettach Ameryki. Religia i czarny nacjonalizm Narodu Islamu, „Praktyka Teoretyczna”, 2013 [dostęp: 24 listopada 2018] <<http://pressto.amu.edu.pl/index.php/prt/article/view/2920/2903>>.

⁸ Associated Press, „Former Nation of Islam Leader Dies at 74”, 17 kwietnia 2014 [dostęp: 24 listopada 2018] <http://www.nbcnews.com/id/26630405/ns/us_news-faith/t/former-nation-islam-leaderdies/#.WU6PyTVSDIU>.

próbując przekształcić Naród Islamu w nurt bardziej ortodoksyjny, podobny do odłamu islamu sunnickiego⁹.

Muhammad uważał, że „oferta integracji jest świadectwem hipokryzji i jest promowana przez tych, którzy próbują nakłonić czarny naród do przekonania, że ich 400-letni otwarci wrogowie wolności, sprawiedliwości i równości są nagle przyjaciółmi”. Jego zdaniem Afroamerykanie powinni być „uwolnieni od nazwisk nałożonych na nich przez swoich byłych panów niewolników”, a jego zwolennicy „nie powinni uczestniczyć w wojnach, które zabierają życie ludzi”¹⁰.

Ideologia głoszona przez Muhammada stoi na stanowisku, że potomkowie czarnych niewolników są narodem ciemżonym, który zatracił swoją tożsamość, a także że jej odzyskanie to bezwarunkowy warunek wyzwolenia. Przekonuje on, że „nasz wkład w budowę tego kraju i cierpienia zadane nam przez białą Amerykę uzasadniają nasz postulat całkowitego oddzielenia się w formie własnego państwa lub terytorium”¹¹.

Ruch Narodu Islamu w 1996 r. zorganizował tzw. Marsz Miliona, który miał na celu wyrazić aktywny sprzeciw wobec położenia społeczeństwa czarnych w USA¹². Takie działania, ujmowane też w kategoriach separatyzmu, zawierały w sobie dążenie do „pełnego oddzielenia się od białej większości i ustanowienia własnej siedziby narodowej”¹³ nie tylko na terytorium Stanów Zjednoczonych, ale i na innych obszarach. Podkreślano, że „można być czarnym nacjonalistą, a zarazem separatystą, ale można być również czarnym nacjonalistą, nie będąc separatystą”¹⁴. Najważniejszą postawą określania społecznej istoty czarnego nacjonalizmu było uznanie, że „rasa zawsze była czynnikiem krytycznym w historii kształtowania się klas w Stanach Zjednoczonych”¹⁵, że często „rozłam

⁹ <http://www.oxfordislamicstudies.com/article/opr/t125/e1726>, [dostęp: 24 listopada 2018].

¹⁰ www.noi.org/muslim-program/

¹¹ The Messenger Presents: The Muslim Program, „Muhammad Speaks”, 1962 [dostęp 23 listopada 2018] <https://en.wikisource.org/wiki/Nation_of_Islam:_Cult_of_the_Black_Muslims/Chapter_8>.

¹² <http://www.wiezz.com.pl/islam/index.php?id=26>

¹³ E.U. Essien-Udom, Black Nationalism: A Search for an Identity in America, New York 1964, s. 20, 25.

¹⁴ G. Breitman, The Last Year of Malcolm X: The Evolution of a Revolutionary, New York 1987, s. 56.

¹⁵ D.R. Roediger, The Wages of Whiteness: Race and the Making of the American Working Class, London New York 2007, s. 11.

między białymi i czarnymi robotnikami był większy niż między białymi robotnikami a kapitalistami”¹⁶.

Według Ernesta Allena, do zróżnicowania religijnego Narodu Islamu w niemal zupełnie chrześcijańskiej, czarnej części Ameryki, doprowadziły sekty identyfikujące się z biblijnymi Hebrajczykami, a także synkretyczny judaizm, czarne odłamy masonerii opierające się na islamie, doktrynalny i organizacyjny kryzys czarnych kościołów protestanckich oraz wpływy narastającego w Azji oporu kulturalnego i politycznego wobec zachodniego imperializmu¹⁷. Jak zauważa Antoni Kosowski, Naród Islamu odwołuje się do mitu Jakuba, jakoby „czarni byli najstarszą rasą ludzkości, niegdyś zamieszkującą rajska ziemię w Mekce. Czarnych przeciwstawiano białym, których określano jako diabłów. Biali bowiem zostali wydzieleni spośród czarnych w wyniku diabelskich działań Jakuba. Pierwszy biały miał na imię Adam”¹⁸.

Mit Jakuba w ruchu Narodu Islamu jest ważnym elementem postrzegania afroamerykańskiej historii, zalicza się tu także wyobrażenia o niewolnictwie i głęboko zakorzeniony obraz białego pana. Jest to o tyle istotne, że przystępując do ruchu akceptuje się jednoznaczny mit o początku stworzenia. Wymaga się, by wiara była bezgraniczna, a obrona treści tego mitu obowiązkiem. Z tego powodu w przekonaniu Narodu Islamu Bóg jest człowiekiem czarnoskórym natomiast biały diabłem.

Od czasu powstania Naród Islamu jest jedną z najbogatszych i najbardziej znanych organizacji w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Afroamerykanom zaoferował liczne programy i sposoby działania. Malcolm X zaproponował, w ramach ruchu na rzecz praw obywatelskich, utworzenie jednolitego frontu walki z przemocą policyjną. Głosił, że to „wyjątkowa okazja do kontrataku (pod hasłami obronnymi), dla którego Czarni Muzułmanie mogą uzyskać czynne poparcie czarnych w całym kraju, a następnie zaangażować cały ruch w coś większego i odmiennego od tego wszystkiego, czego dotychczas próbowano”¹⁹.

¹⁶ W.E.B. Du Bois, *Dusk of Dawn: An Essay Toward an Autobiography of a Race Concept*, Piscataway 2009, s. 205.

¹⁷ E. Allen, Jr., *Identity and Destiny: The Formative Views of the Moorish Science Temple and the Nation of Islam*, [w:] *Muslims on the Americanization Path?*, Oxford-New York 2000, s. 22.

¹⁸ <http://www.etnologia.pl/multi-kulti/teksty/narod-islam-u-i-mit-jakuba.php>

¹⁹ G. Breitman, s. 16-17.

Działania Malcolma X zaowocowały rozwojem wśród Afroamerykanów w USA islamu sunnickiego. Po jego śmierci rozwinął się tzw. czarny nacjonalizm, który doprowadził do wielu rozruchów w czarnych gettach wielkich miast. Kiedy kierownictwo nad Narodem Islamu przejął jego syn, W.D. Mohammed, stopniowo następowała destrukcja ruchu, tak w warstwie ideologii, jak i praktyki. Pod jego rządami Naród Islamu ewoluował kolejno w Światową Wspólnotę Islamu na Zachodzie, Amerykańską Misję Muzułmańską i Amerykańskie Stowarzyszenie Muzułmanów.

Obecnie liderem ugrupowania jest Louis Farrakhan, który słynie z rasizmu, antysemityzmu, homofobii oraz propagowania licznych teorii spiskowych. Cieszy się on szacunkiem znacznej części Afroamerykanów. Naród Islamu uznawany jest natomiast za nieortodoksyjną sektę, której ideologia jest głęboko związana z islamem. Jego członkowie wierzą w Allaha, bardzo dobrze znają Koran i zasady obowiązujące w islamie, nie jadają wieprzowiny, przestrzegają codziennej modlitwy.

Ruch Praw Obywatelskich

Ruch Praw Obywatelskich zajmuje istotne miejsce w zbiorowej pamięci społeczeństwa Stanów Zjednoczonych Ameryki. W szkołach uczy się o działalności Rosy Parks, która odmówiła ustąpienia miejsca białemu. Wiele pisze się i mówi o miejscach walk o prawa obywatelskie, jak Selma, Alabama, które zostały przekształcone w przystanki turystyczne. Podkreśla się, że był to ruch bardzo spontaniczny, jego aktywiści byli torturowani w więzieniu, bici przez tłumy, a także mordowani. Po traumatycznych doświadczeniach wielu nie odzyskało sprawności fizycznej i psychicznej²⁰.

Aby zrozumieć istotę inicjatywy walki o prawa obywatelskie w USA należy poznać ich tło i początki. Otóż, cała historia Stanów Zjednoczonych jest naznaczona przez wytrwałe i zdeterminowane wysiłki zmierzające do rozszerzenia zakresu i włączenia praw obywatelskich. Chociaż w dokumentach założycielskich Stanów Zjednoczonych potwierdzono równe prawa dla wszystkich, wielu mieszkańcom tego kraju odmówiono ważnych i podstawo-

²⁰ J. Blake, *Children of the Movement: The Sons and Daughters of Martin Luther King Jr., Malcolm X, and Others Reveal How the Civil Rights Movement Tested and Transformed Their Families*, Chicago 2004, s. 12.

wych praw. Afrykańscy niewolnicy nie mieli niezbywalnego prawa do „życia, wolności i dążenia do szczęścia”. Nie zostali też włączeni do „Ludów Stanów Zjednoczonych”, którzy utworzyli Konstytucję w celu „promowania ogólnego dobrobytu i ochrony wolności dla siebie i naszego potomstwa”. Obowiązywało też kiedyś prawo, według którego czarnoskórzy nie mogli pić wody z niektórych źródeł, restauracje odmawiały obsługi, w autobusach nie mogli usiąść w dowolnym miejscu. Działania te wynikały z segregacji rasowej. Wtedy nieliczni odważni zapoczątkowali ruch praw obywatelskich i aktywną walkę przeciw rasizmowi²¹.

Celem tego ruchu było zlikwidowanie segregacji rasowej i dyskryminacji czarnych Amerykanów, a także zapewnienie prawnego uznania i federalnej ochrony praw obywatelskich wymienionych w konstytucji i prawie federalnym. Ruch miał swoje korzenie w wieloletnich walkach o wolność afrykańskich niewolników i ich potomków, w różnorodnym oporze wobec nadużyć rasowych i zniesienia instytucji niewolnictwa.

Kiedy w 1954 roku Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych przyjął interpretację „odrębną, ale równą”, stanowiącą podstawę usankcjonowanej przez państwo dyskryminacji, działacze na rzecz praw obywatelskich w swoich protestach, bez jakiegokolwiek przemocy, zastosowali taktykę nieposłuszeństwa społecznego. W wyniku nacisku społeczności międzynarodowej rząd federalny pozostający w rękach Partii Demokratycznej, podjął inicjatywę legislacyjną. Jej pokłosiem były kolejno Voting Rights Act z 1965 roku, który zakazał dyskryminacji w prawie wyborczym oraz ustawa z 1968 roku, tzw. Civil Rights Act, znosząca segregację rasową w miejscach publicznych.

Był to ważny etap walki z dyskryminacją i rasizmem w USA, na znaczeniu zyskały wówczas hasła i działania, m.in. Martina Luthera Kinga, Rosy Parks, Malcolma X, Andrew Goodmana²². Organizowano w tym czasie „rajdy wolności”, wielki marsz na Waszyngton, demonstracje zwane sit-ins, czyli zajmowanie miejsc przez czarnoskórych, które były przeznaczone tylko dla białych.

Szczególne miejsce w tym ruchu zajmował doktor Martin Luther King. Czerpał on z nauk Chrystusa i Mahatmy Gandhiego. Mówił, że wroga należy traktować z miłością, bez używania przemocy. Inspirował się też poglądami Marcusa Garveya o potrzebie walki z dyskryminacją i rasizmem w ramach

²¹ W. Conklin, *Civil Rights Movement*, Huntington Beach 2007, s. 5.

²² <http://www.history.com/topics/black-history/civil-rights-movement>

praw obywatelskich²³. Po jego zabójstwie, stał się symbolem ruchu i przykładem skuteczności filozofii opartej na miłości i działaniu bez przemocy²⁴.

Zniesienie pod koniec lat 60. XX wieku dyskryminacji na gruncie prawnym nie rozwiązało wszystkich problemów ludności Afroamerykańskiej w USA. Po zabójstwie M. Luthera Kinga nastąpiła radykalizacja części działaczy Afroamerykańskich i rozłam w Ruchu Praw Obywatelskich²⁵. Nie ulega jednak wątpliwości, że jego działalność okazała się skuteczna w zakresie przede wszystkim desegregacji. Zasadniczą zmianę przyniosły natomiast reformy zapoczątkowane przez prezydenta Johna Fitzgeralda Kennedy'ego i kontynuowane przez Lyndona Johnsona. Zrealizowali oni zasadnicze punkty programu ruchu w zakresie zniesienia segregacji w szkolnictwie i miejscach publicznych oraz w realizacji praw wyborczych²⁶.

Obecnie, wśród Afroamerykanów w USA, działają różne grupy głoszące hasła antydyskryminacyjne i antyrasistowskie. Niektóre kładą nacisk na aktywne formy walki o emancypację i zmiany w społeczeństwie (ruch *Black Power*)²⁷. W szerokim rozumieniu Ruch Praw Obywatelskich także kontynuuje swoją działalność. Kładzie on nacisk na zmiany w systemie wymiaru sprawiedliwości. Powołuje się on m.in. na statystyki, według których jeden na dziesięciu czarnoskórych w wieku 30-34 lata trafia do więzienia, natomiast w przypadku białych obywateli – jeden na 61. Jednocześnie, skazany Afroamerykanin często pozbawiany jest prawa wyborczego, niekiedy nawet na całe życie²⁸.

²³ <http://fileserv.net-texts.com/asset.aspx?dl=no&id=6280>

²⁴ <http://www.dummies.com/education/history/american-history/martin-luther-king-jr-leading-civil-rightswith-nonviolence/>

²⁵ T. B. Tyson, *Radio Free Dixie: Robert F. Williams and the Roots of „Black Power”*, University of North Carolina 1999, s. 79–80.

²⁶ E. Cashmore, *Civil rights movement*, *Dictionary of Race and Ethnic Relations*, London – New York 2001, s. 76–77.

²⁷ E. Cashmore, *Civil rights movement*, *Dictionary of Race and Ethnic Relations*, London – New York 2001, s. 76–77.

²⁸ <https://www.newsweek.pl/wiedza/historia/usa-rasizm-prawa-obywatelskie-newsweekpl/37zs7s4>.

Uwagi końcowe

W artykule przedstawiono uwarunkowania, ideologię oraz aktywność wybranych ruchów antyrasistowskich w Stanach Zjednoczonych Ameryki po II wojnie światowej. Pierwsze z nich miały na celu zmianę postrzegania Murzynów jako narodu niewolniczego. Po II wojnie światowej, szczególnie począwszy od lat pięćdziesiątych, nacisk położony został na prawa obywatelskie. Wówczas Sąd Najwyższy USA uznał segregację w szkołach za niekonstytucyjną. Następnie rozpoczęły się protesty w ramach ruchu praw obywatelskich z pastorem Martinem Lutherem Kingiem na czele. Zaczęto stosować bierny opór, tzw. *sit-ins*, czyli protesty w gmachach publicznych, odwołując się do Biblii i konstytucji. Na przełomie lat 50 i 60 organizowano tzw. rajdy wolności, w których uczestniczyli zazwyczaj młodzi ludzie, bez względu na kolor skóry. Grupowo zajmowali miejsca w autobusach międzystanowych. Te pokojowe manifestacje doprowadziły do uchwalenia praw znoszących segregację rasową w miejscach publicznych, a więc nie tylko w szkołach, ale i dyskryminację w zakresie praw wyborczych. Uchwalono również odpowiednie poprawki do Konstytucji.

Należy na koniec zauważyć, że mimo zniesienia w USA praw dyskryminujących Afroamerykanów i dwukadencyjnej prezydentury Baracka Obamy, wciąż problem dysproporcji w zakresie ich statusu ekonomiczno-społecznego pozostaje otwarty i palący. Liczne ruchy antydyskryminacyjne walczą więc dalej o równość w dostępie do miejsc pracy, świadczeń społecznych, wykształcenia czy równość wobec władzy.

Bibliografia

- Allen E., Jr., *Identity and Destiny: The Formative Views of the Moorish Science Temple and the Nation of Islam*, [w:] *Muslims on the Americanization Path?*, Oxford-New York 2000.
- Aydin C., *The Politics of Anti-Westernism in Asia: Visions of World Order in Pan-Islamic and Pan-Asian Thought*, New York 2007.
- Blake J., *Children of the Movement: The Sons and Daughters of Martin Luther King Jr., Malcolm X, and Others Reveal How the Civil Rights Movement Tested and Transformed Their Families*, Chicago 2004.
- Breitman G., *The Last Year of Malcolm X: The Evolution of a Revolutionary*, New York 1987.

- Cashmore E., *Civil rights movement*, Dictionary of Race and Ethnic Relations, London – New York 2001.
- Conklin W., *Civil Rights Movement*, Huntington Beach 2007.
- Conklin W., *Civil Rights Movement*, Huntington Beach 2007.
- Du Bois W.E.B., *Dusk of Dawn: An Essay Toward an Autobiography of a Race Concept*, Piscataway 2009.
- Erikson E., *Gandhi's Truth: On the Origins of Militant Nonviolence*. New York, 1969.
- Essien-Udom E.U., *Black Nationalism: A Search for an Identity in America*, New York 1964.
- Henry F., Tator C., *The colour of democracy: Racism in Canadian society*, Toronto 2006.
- Kowalewski Z.M., *Czarny Bóg i biały diabeł w miejskich gettach Ameryki. Religia i czarny nacjonalizm Narodu Islamu*, „Praktyka Teoretyczna”, 2013 nr 2.
- Marczewska-Rytko M., *Rasizm*, w: *Myśl społeczna i ruchy polityczne współczesnego świata*, Lublin 2011.
- Roediger D.R., *The Wages of Whiteness: Race and the Making of the American Working Class*, London – New York 2007.
- Tyson T.B., *Radio Free Dixie: Robert F. Williams and the Roots of „Black Power”*, University of North Carolina 1999.
- Vardy P., Grosch P., *Etyka*, Poznań 1995.
- Weiten W., *Psychology: Themes and Variations*, Pacific Grove 1998.

Aleksandra Lipa

Bezpieczeństwo Narodowe

Uniwersytet Marii- Curie Skłodowskiej w Lublinie

a.lipaa7@gmail.com

LUDOBÓJSTWO W RWANDZIE – PRZYCZYNY, PRZEBIEG, KONSEKWENCJE

Genocide in Rwanda – causes, course, consequences

Streszczenie

Ludobójstwo jest tematem nielekkim i bardzo emocjonalny. Zjawisko to towarzyszy stosunkom międzynarodowym od bardzo dawna. Mimo stworzenia definicji oraz prawa dotyczącego ludobójstwa uwzględniając kary za popełnione zbrodnie to nadal jest ono często spotykane. Ludobójstwo na przestrzeni lat ewoluowało w swojej istocie, nawiązując do coraz nowszych obszarów. W artykule analizie poddano ludobójstwo w Rwandzie z 1994 roku jak i samą definicję tego zjawiska. Wskazano przyczyny, przebieg ludobójstwa w Rwandzie, jego specyfikę oraz głównych winowajców, którzy dopuścili do tak wielkiej rzezi.

Słowa kluczowe: państwo, Rwanda, ludobójstwo, stosunki międzynarodowe, eksterminacja, grupy etniczne, winowajcy.

Abstract

Genocide is a non-easy theme and very emotional one. This phenomenon has been accompanying international relations for a very long time. Despite the definition and the law on genocide, including penalties for crimes committed, it is still often encountered. Genocide over the years has evolved in its

essence, referring to more and more new ranges. The article analyzes the genocide in Rwanda since 1994, and the very definition of this phenomenon. The reasons, the course of Rwandan genocide, its specificity and the main culprits who allowed such a great slaughter were pointed out.

Keywords: state, Rwanda, genocide, international relations, extermination, ethnic groups, culprits.

Uwagi wstępne

Ludobójstwo jako zjawisko jest tematem bardzo emocjonalnym ze względu na swój przebieg, jak i późniejsze konsekwencje. Towarzyszy ludzkości od bardzo dawna i mimo stworzenia definicji oraz prawa dotyczącego ludobójstwa, na przestrzeni lat do ludobójstwa na szeroką skalę doszło kilkakrotnie. Samo pojęcie znalazło się w dokumentach prawa międzynarodowego i w ogólnym rozumieniu oznacza masowe mordowanie ludzi, często oddzielonych od innych, ze względu na swoją przynależność do odrębnych grup etniczno-religijnych. Ludobójstwo dokonywane jest z premedytacją, a jego celem jest całkowite wyeliminowanie konkretnej grupy z danego terytorium¹.

Pojęcie ludobójstwa, z ang. *genocide*, zapoczątkował prawnik Rafał Lemkin, Polak żydowskiego pochodzenia. Termin ukształtował się w 1944 roku². Lemkin swoją teorię oparł na połączeniu słów ze starogreckiego *genos* (czyli rasa lub plemię) oraz z łacińskiego *cide*, które zbliżone jest do słowa 'zabójstwo'³. W języku polskim hasło *genocide* zostało przełożone na słowo 'ludobójstwo', które zaproponował Jerzy Sawicki. Lemkin pojmował ten termin jako zmobilizowane działania mające na celu eksterminację grupy etnicznej lub całego narodu. Likwidacja miała odnosić się do osób odmiennych narodowościowo, kulturowo lub religijnie itp⁴.

Konwencja o Zapobieganiu i Karaniu Zbrodni Ludobójstwa z 9 grudnia 1948 roku za ludobójstwo uznaje:

¹ M. I. Midlarsky, *Ludobójstwo w XX wieku*, przeł. Bartosz Wojciechowski, PWN, Warszawa 2010, s. 27

² A. Spychalska, Rafał Lemkin – twórca pojęcia „ludobójstwo”, Wrocław: Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego 2012, s. 162.

³ Tamże.

⁴ Tamże.

- a) zabójstwo członków grup;
- b) spowodowanie poważnego uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia psychicznego członków grup;
- c) rozmyślne stworzenie dla członków grupy warunków do życia obliczonych na spowodowanie ich całkowitego lub częściowego zniszczenia fizycznego;
- d) stosowanie środków mających na celu wstrzymanie urodzin w obrębie grupy;

Ludobójstwo jest więc każdym wymienionym wyżej czynem, wykonanym z premedytacją, mający za cel zlikwidowanie w całości lub części grupę odmienną narodowościowo, religijnie, etnicznie lub rasowo⁵.

Przyczyny ludobójstwa w Rwandzie

Terytorium Rwandy na samym początku zamieszkiwane było przez Pigmejów Twa, później mieszkańcami regionu zostali Hutu – lud rolniczy. Między XVI a XV wiekiem naszej ery na terytorium Rwandy przybyła kolejna grupa zwana Tutsi. Byli oni koczowniczymi pasterzami, którzy podporządkowali sobie lud Hutu. W wieku XVII powstało scentralizowane oraz feudalne państwo Rwanda, posiadało swoją własną, stałą armię, a władza była dziedziczona przez przywódców zwanymi mwami⁶. Mimo że w większości społeczeństwa Rwandy stanowili Hutu, to z Tutsi wywodziła się zarówno arystokracja, jak i panująca dynastia. Ludność Rwandy była podzielona na swego rodzaju kasty, a pigmeje Twa zajmowali najniższą pozycję w społeczeństwie.

Rywalizacja między Hutu a Tutsi była widoczna od samego powstania państwa. Ich nienawiść wobec siebie i późniejszy wybuch agresji doprowadził do jednego z największych konfliktów etnicznych na kontynencie afrykańskim. Biorąc pod uwagę historię tego państwa, można domniemywać, że rozwarstwienie etniczne, które później przekształciło się w podziały kastowe, doprowadziło w efekcie do ludobójstwa⁷. Powodem pogłębiającej się wzajemnej nienawiści między obiema grupami były różnice wprowadzone w czasie

⁵ <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19520020009/O/D19520009.pdf> (dostęp 06.01.2019 r.)

⁶ <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Rwanda-Historia;4575253.html> (dostęp dnia 06.01.2019 r.)

⁷ Robert Łoś, Jacek Reginia-Zacharski, *Współczesne konflikty zbrojne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2010, s. 173.

okresu kolonializmu na kontynencie afrykańskim. Początkowo Rwanda podlegała państwu niemieckiemu, a w późniejszym okresie Belgii. Mimo że Niemcy mieli protektorat nad Rwandą, raczej nie faworyzowali jakiegokolwiek z grup. Dopiero od 1907 roku nowy gubernator niemieckiej kolonii, Bernhard Dernburg, zapoczątkował prowadzenie polityki kooperacji z lokalnymi władcami, co zapewniło spokój na pewien czas. Mimo wsparcia Tutsi w 1991 roku, obecność Niemiec w Afryce wschodniej zaczęła się osłabiać. Niemcy w swojej polityce głównie skupiały się na Kongo, co przyczyniło się do przejścia Rwandy przez Belgię. W efekcie Rwanda znalazła się pod patronatem Królestwa Belgii⁸. Ostatecznie Belgia objęła mandat Ligi Narodów w Rwandzie w 1923 roku, jednak już od 7 lat kierowała tam swoją administracją⁹.

W swoim postępowaniu Belgowie pogłębili już panujące różnice zdecydowanie faworyzując Tutsi¹⁰. Grupa ta miała dostęp do edukacji (realizowanej głównie przez kościoły). Dzięki dobremu wykształceniu uzyskali prawo do lepszych warunków życiowych z powodu lepiej opłacalnej pracy¹¹. W międzyczasie Belgia zarządziła na terenie Rwandy proces instytucjonalizacji podziału społecznego dzięki wdrożeniu dowodów tożsamości. Wszyscy obywatele mieli obowiązek posiadania dowodu, w którym oprócz podstawowych danych osobowych wpisano przynależność do kasty (ethnie).

Z okresu międzywojennego i popularnej w tamtym czasie eugeniki, Belgowie sporządzili system pseudonaukowych twierdzeń, dowodzących rasowego zróżnicowania między Tutsi a Hutu. Główna teza dotyczyła wyższości rasowej Tutsi. Wysznuo teorię, że ich czaszki są większe oraz dłuższe, co miało dowodzić posiadania większych mózgów, jak i wyższej inteligencji. Dodatkowo, belgijscy antropolodzy twierdzili, że Tutsi mieli smuklejszą sylwetkę, byli wyżsi, ich skóra miała być jaśniejsza niż Hutu. Sugerowano tutaj podobieństwo Tutsi do białego człowieka (co niewątpliwie uraziło Hutu). Przez takie analogie stworzono hierarchiczny system. Na samej górze widnieli biali (Belgowie). Następnie „eugeniczne bliźni” Tutsi. Hutu byli przedostatni. Ostatnie miejsce należało do tzw. prymitywnej grupy Twa¹².

Koniec II wojny światowej oraz początek Organizacji Narodów Zjedno-

⁸ Tamże, s. 176.

⁹ Tamże, s. 177.

¹⁰ Alison Des Forges, *Leave None to Tell the Story: Genocide in Rwanda*, Human Rights Watch 1999, s. 34.

¹¹ R. Łoś, J. Reginia-Zacharski, *Współczesne konflikty...*, op.cit., s. 177.

¹² Tamże, s. 178.

czonych przyniosły nową jakość stosunków między państwami. Niestety, nowe tendencje nie objęły Rwandy. Państwo stało się terytorium powierniczym ONZ, a regulował to ust. a), par. 1 art. 77 (rozdz. XII) Karty NZ¹³. Ze względu na limitowanie trwania powiernictwa wynikającego z Karty, Belgowie, jako wykonawcy mandatu, zadecydowali o zmianach w Rwandzie. Zaczęto etapowo ograniczać przywileje dla Tutsi, a w zamian za to ludność Hutu zyskała większy dostęp do edukacji oraz możliwość sprawowania niższych urzędów. W roku 1953 monarcha Rwandy skierował do ONZ oraz rządu belgijskiego apel o uzyskanie niepodległości dla swojego państwa. Zaskoczyło to Belgów, którzy obawiali się wycofania z kolonii na warunkach zarządzanych przez ONZ. Belgowie zdali sobie sprawę, że niepodległość Rwandy wymaga wprowadzenia instytucji demokratycznych¹⁴.

Dnia 1 lipca 1962 roku było terytorium powiernicze uzyskało niepodległość. W ten sposób powstały dwa państwa – Rwanda oraz Burundi. W Rwandzie władzę przejęli członkowie PARMEHUTU z Grégoire Kayibandą jako premierem. Dnia 25 lipca zmarł mwami Mutara III Rudahigwa, a władzę po nim objął jego młodszy brat Kigeli V¹⁵. Niestety nie na długo, ponieważ zaraz po tym znalazł się w areszcie domowym, a po jego udanej ucieczce do wschodniej Afryki, monarchia w Rwandzie przestała istnieć. Wydarzenia związane z mwami rwandyjskim poskutkowały inwazją Tutsi z Burundi. Akcja wojskowa zorganizowana przez Tutsi zakończyła się niepowodzeniem, a odwet ze strony Hutu wzniecił wtórną falę masakr. Poległo ok. 14 tysięcy ludzi, a w samym okresie od grudnia 1962 r. do stycznia 1963 r. zamordowano ponad 10 tysięcy osób. Niektóre materiały źródłowe podawały, że w ciągu roku od uzyskania niepodległości w wyniku rozruchów pomiędzy Hutu a Tutsi zginęło ok. 70 tysięcy ludzi¹⁶.

W nowopowstałej republice prezydentem został Kayibanda, co doprowadziło do diametralnej zmiany warunków w państwie. Mechanizm rządów pozostał ten sam, a poprzednie przywileje Tutsi objęli ludzie Hutu. Największe prześladowania dotknęły absolwentów elitarnych szkół z kolegą z Butare na czele. Region Butare bardzo przyciągnął uwagę Kayibandy, który co pewien czas wysyłał frakcje z północy do pilnowania sytuacji na obszarach dominacji

¹³ Tamże, s. 179.

¹⁴ Tamże, 180.

¹⁵ Alison Des Forges, *Leave None to Tell the Story...*, dz. cyt., s. 37.

¹⁶ R. Łoś, J. Reginia-Zacharski, *Współczesne konflikty...*, dz.cyt., s. 184.

grupy APROSOMA. Prezydent przywłaszczył sobie prawo do nominowania sędziów i obsadzania swoich ludzi na wysokich szczeblach w urzędach¹⁷. Ubóstwo i coraz gorsze warunki życia doprowadziły do rozszerzenia napięcia między regionami południa z północą. Na pogarszającą się sytuację w państwie miały również wpływ krwawe zamieszki z sąsiedniej Burundi, gdzie rządzący Tutsi w 1972 roku przeprowadzili atak na ludność Hutu. Tutsi bronili swoich ataków na Hutu, mówiąc, że jest to reakcja na pogarszającą się sytuację ich ludności w Rwandzie¹⁸.

Z końcem lat 80. w Burundi doszło do masakry, w której zamordowano ok. 20 tysięcy Hutu. Dzięki temu klan Akazu zyskał broń, a w Randzie rozpoczął się czas krwawej propagandy Hutu. Po raz kolejny rozpoczęły się prześladowania Tutsi¹⁹. Kryzys dotknął również obóz prezydenta, zagrożonego walkami bratobójczymi.

W wyniku powstania z 1973 roku minister obrony gen. Juvénal Habyarimana zdecydował się na przejęcie władzy, w wyniku którego Grégoire Kayibanda oraz grupa PARMEHUTU zostali odsunięci od władzy. Nowe rządy oparto na partii Habyarimany, Narodowym Ruchu Rewolucyjnym na rzecz Rozwoju (MRND). W tym czasie aktywność innych partii została zawieszona, a dzięki nowej konstytucji z 1978 roku utworzono system monopartyjny²⁰. Przez takie działanie MRND stało się partią ogólnonarodową. Mimo przejęcia władzy przez Habyarimane i jego poparcie w klanach północno-zachodnich, Kayibanda nadal reprezentowały siły z centrum państwa, przez co dochodziło do kolejnych sporów. Nowy prezydent chciał odejścia od polityki prześladowania Tutsi i rekonstrukcji jedności w państwie. Przez pewien okres Habyarimane stracił swoich sprzymierzeńców przez wprowadzenie porządku lojalności wobec władzy. Społeczeństwo po raz kolejny podzieliło się, jednak w tym wypadku podział opierał się na kryterium zwolenników i przeciwników władzy²¹.

W Rwandzie doszło do mobilizacji Hutu przeciwko Tutsi, którzy w czasie ataków byli zwani „karaluchami”. Dużą rolę propagandową odegrał dziennik „Kangura” (Pobudka) wydany przez Hassana Ngeze. W grudniu 1990 „Kangury” wydały tekst zatytułowany „Dziesięć przykazań Hutu”²². Tekst był skraj-

¹⁷ Tamże, s. 184.

¹⁸ Tamże, s. 184.

¹⁹ Tamże, s. 187

²⁰ M. I. Midlarsky, *Ludobójstwo w XX wieku...*, dz.cyt., s. 60.

²¹ R. Łoś, J. Reginia-Zacharski, *Współczesne konflikty...*, dz. cyt., s. 185.

²² Tamże, s. 187.

nie rasistowski i nawoływał do niezawierania mieszanych małżeństw oraz niewchodzenia w jakiekolwiek związki z ludźmi Tutsi. Twierdzono, że kasta Hutu powinna mieć wyłączny dostęp do edukacji, pracy w urzędach oraz armii. Koniec artykułu nawoływał do promocji ideologii Hutu oraz nieokazywanie litości Tutsi. W kolejnych artykułach „Kangury” przekonywały, że Tutsi szykują się do odwetu, który nie oszczędzi nikogo z Hutu. Oprócz „Kangurów” do nienawiści nawiązywało również Radio Tysiąca Wzgórz oraz Radio Rwanda²³.

Przedłużająca się wojna spowodowała, że do konfliktu włączyły siły międzynarodowe z chęcią doprowadzenia do zawieszenia broni oraz długotrwałego pokoju. Pod auspicjami Tanzanii- Alego Hassana Mwinyia w 1992 roku rozpoczął się tzw. proces z Aruszy. Znaczący wpływ na walczące strony miała Tanzania Uganda, Stany Zjednoczone oraz ONZ. Na jesieni 1993 roku ustalono, że Rada Narodowa Rozwoju ma zostać zastąpiona przez Tymczasowe zgromadzenie Narodowe (TNA) oraz zdecydowano utworzyć Koalicyjny Rząd Przejściowy (BBTG). Paulowi Kagame, który był politykiem rwandyjskim z plemienia Tutsi udało się usunąć z procesu pokojowego Koalicję na rzecz Obrony Republiki (CDR), czyli rasistowskie ugrupowanie Hutu, na czele którego stał prezydent Habyarimana. Był to tylko pozorny sukces Tutsi, ponieważ porozumienie z Aruszy nie zostało podpisane przez CDR. Pomimo licznych napięć strony doszły do konsensusu i ustalono, że uchodźcy mieli zostać objęci specjalnym protokołem repatriacyjnym. Armia miała być oparta na proporcji 50:50, a nadzór międzynarodowy przyznano niezależnej misji Narodów Zjednoczonych²⁴. Prezydent Habyarimana, wyjątkowo nie chciał zaakceptować kwestii powiązanych ze składem armii. Jednak dzięki naciskom ze strony Francji, Stanów Zjednoczonych Ameryki oraz Tanzanii prezydent wycofał swoje obiekcje i 4 sierpnia 1993 roku wreszcie porozumienie z Aruszy zostało podpisane. Postanowienia zakładały powstanie BBTG oraz wysłanie misji ONZ w ciągu 7 dni od podpisania ugody. Najtrudniejsze okazało się wysłanie misji i zaangażowanie sił międzynarodowych²⁵.

Niedługo po tamtych wydarzeniach sytuacja w Rwandzie znacząco się pogorszyła. Istotne dla pogorszenia stosunków były działania w sąsiadującej Burundi. Wybory z czerwca 1993 roku wygrał w tym państwie Melchior Nda-

²³ Tamże, s. 188.

²⁴ Tamże, s. 188.

²⁵ Tamże, s. 189.

daye, który pochodził z ludu Hutu, zaś startował do wyborów z Frontu na rzecz Demokracji w Burundi (FRODEBU). Zapowiadało to wstrzymanie konfliktu między Hutu a Tutsi, tym bardziej, że konstytucja z poprzedniego roku zakazywała funkcjonowania partii opartych na kryterium rasowym. Niefortunnie w październiku Ndadaye został zamordowany przez Tutsi pochodzącego z Rwandy. To wydarzenie obudziło konflikt i rozpoczęło falę masakr w których śmierć poniosło ok. 100 tysięcy osób, a ponad milion uciekło z Burundi. Następcą Ndadaye został Cyprien Ntaryamira, którego wybrano na urząd prezydenta dopiero po ustaniu masakr w styczniu 1994 roku. Akty przemocy doprowadziły do dużej aktywności „Hutu Power” wraz z współpracującymi z nimi „Kangura” oraz Radia Tysiąca Wzgórz. Z początkiem 1994 roku ekstremiści Hutu zorganizowali się w celu „ostatecznego rozwiązania” sprawy związanej z Tutsi. Istotną rolę w organizowaniu przemocy masakr odegrały rozgłosnie radiowe, gdyż spora ilość ludności Hutu nie umiała czytać, a radio było jedynym dostępem do informacji²⁶.

100 dni ludobójstwa w Rwandzie

Dalsze etapy negocjacji pokojowych, dających nadzieję na zakończenie konfliktu w Rwandzie, zostały nagle przerwane przez przeprowadzony zamach na prezydentów Rwandy i Burundi. Atak przeprowadzono w nocy z 6 na 7 kwietnia zaraz po konferencji regionalnej w Dae-es Salam w Tanzanii²⁷. Konferencja była zorganizowana w celu ustalenia oraz wprowadzenia w życie podpisanego wcześniej porozumienia pokojowego z Arushy. Prezydenci Rwandy i Burundi podróżowali razem do swych państw, o godzinie 20:30 czasu miejscowego samolot Falcon 50 został zestrzelony rakietą balistyczną w czasie podchodzenia do lądowania na lotnisku w Kigali. W katastrofie polegli wszyscy obecni na pokładzie samolotu: Juvénal Habyarimana, Cyprien Ntaryamira, Deogratias Nsabimana – szef sił powietrznych Rwandy oraz trzech Francuzów- dwóch pilotów oraz mechanik²⁸. Sprawców zamachu nie udało się wykryć, jednak zaraz po ataku wojsko Rwandy w ciągu 45 minut od zamachu otoczyło domy Tutsi oraz Hutu. Badacze zajmujący się tym ludobójstwem

²⁶ Tamże, s. 189.

²⁷ Mahmood Mamdani, *When Victims Become Killers*, Princeton Univ Pr 2002, s. 4.

²⁸ J. Bar, Rwanda, Warszawa: Wydawnictwo Trio 2013, s. 167.

przychylili się do teorii, że to grupa skrajnych Hutu ponosi odpowiedzialność za zamach²⁹.

Wbrew teorii ONZ, wydarzenia z Rwandy nie były nieprzemyślanym zrywem tłumionych lęków i emocji. Wręcz przeciwnie, akcja ludobójstwa była doskonale zaplanowana, wraz ze wszystkimi szczegółami. Ludobójstwo zaczęto planować na pół roku przed jego wybuchem. Mimo że Hutu podpisali postanowienie z Aruszy, to ich działania miały cel wyłącznie strategicznych, by na pewien czas uspić czujność Tutsi. Mimo ukrywania niektórych swoich działań, grupie Hutu udało się stworzyć Interahamwe-bojówki, które brały czynny udział w zabijaniu ludności Rwandy. Skazany zbrodniarz wojenny premier Jean Kambanda przyznał, że o ludobójstwie otwarcie mówiono podczas dyskusji parlamentarnych i było to działanie zaplanowane³⁰.

Po zestrzeleniu samolotu radio RTLM podało informację, że rozlokowane przez ONZ wojska belgijskie były zamieszane w zamach na prezydenta. Stwierdzenie to było manipulacją, ponieważ w tamtym czasie żołnierze belgijscy mieli za zadanie ochraniać premier Tutsi Agathe Uwilingiyimana. Wojskowi zginęli 7 kwietnia, a sama premier uciekła do domu sąsiada. Żołnierzom Hutu udało się ją znaleźć i przewieźć do domu, gdzie została zamordowana wraz ze swoim mężem. Belgowie zdecydowali o wycofaniu swoich wojsk z Rwandy oraz zrezygnowali z poszukiwań morderców. Ze skutkiem natychmiastowym wojska opuściły Rwandę, co zmniejszyło oddziały ONZ do liczby 1705 osób. Belgijski rząd wówczas zaczął lobbować w ONZ na rzecz całkowitego wycofania misji UNAMIR z terytorium Rwandy³¹.

Dnia 7 kwietnia z samego rana zastępy RPF stacjonujące przy granicy z Ugandą rozpoczęły ruch w kierunku Kigali. Miasto było pod opieką Gwardii Prezydenckiej. Około 5 nad ranem rozpoczęto regularną akcję mordowania członków opozycji z wcześniej przygotowanych list. W pierwszych dwóch tygodniach zostało zamordowanych ok 40% z całkowitej liczby zabitych podczas ludobójstwa. Orientacyjnie poległo od 300 do 500 tysięcy ludzi. Interahamwe wraz z policją i Impuzamugambi, która była kolejną grupą bojówek Hutu zaczęły niezależnie od siebie przeczyszczać Rwandę w poszukiwaniu Tut-

²⁹ J. Reginia-Zacharski, *Rwanda: wojna i ludobójstwo*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2012, s. 95.

³⁰ J. Reginia-Zacharski, *Rwanda: wojna...*, dz. cyt., s. 97.

³¹ Tamże, s. 97.

si. Wskazówki o miejscu przebywania Tutsi otrzymywali z radia³². Ponieważ w szeregach Interahamwe byli Hutu z całego państwa, często dochodziło do sytuacji, że sąsiad zabijał sąsiada. Często praktyką było też donoszenie na dawnych sąsiadów. Jeżeli odkryto, że Hutu ukrywali Tutsi, to w konsekwencji ginęli wszyscy³³.

Z inicjatywy Théoneste’a Bagosory 8 kwietnia powstał rząd tymczasowy. Poparło go wiele osób i ugrupowań politycznych takich jak: Donat Murego, Justin Mugenzi, Edouard Karemera, Joseph Nzizorera, Froduald Karamira i Mathieu Ndirumutse. Na urząd prezydenta Republiki mianowano Théodore Sindikubwabo, natomiast on powołał Jeana Kambandę na stanowisko premiera. Paul Kagame, który pochodził z Tutsi z oczywistych względów nie zaakceptował nowego rządu oraz zakwestionował jego legalność, dodatkowo zapowiedział wznowienie akcji zbrojnych³⁴.

Dzięki akcji „Amaryllis” zainicjowanej przez Francuzów doszło do ewakuacji ich obywateli z terenów Rwandy. Oprócz nich uratowano również członków rodziny Habyarimany, Ferdinanda Nahimana (założyciela RTLM) oraz Protais’go Zigiranyirazo (sławnego prefekta z Ruhenbergi). W misji brało udział dwustu francuskich żołnierzy pod dowództwem Henriego Ponceta oraz oddziały belgijskie i amerykańskie³⁵. Po tych wydarzeniach „rząd tymczasowy” wysłał w teren ciężarówki, których zadaniem było zbieranie porzuconych zwłok na ulicach Kigali. Przez nasilające się w stolicy gwałty i morderstwa, ponad 2 tysiące osób znalazło schronienie pod opieką 90 żołnierzy UNAMIR w Ecole Technique Officielle. Niestety, 11 kwietnia żołnierze z misji UNAMIR opuścili szkołę na rzecz uczestnictwa w misji „Amaryllis”. Po opuszczeniu miejsca przez żołnierzy (kilka godzin później) wszyscy uciekinierzy schronieni w szkole zostali brutalnie zmasakrowani przez bojówki Interahamwe. Tego dnia rozpoczęła się najkrwawsza faza ludobójstwa, która trwała aż do 1 maja³⁶.

Jednego z najbardziej efektownych masowych zabójstw dokonano na stadionie w Kibuye. Zebrano w nim ponad 3 tysiące osób i następnie zabito z inicjatywy prefekta Clément’a Kayishema, który osobiście uczestniczył w zabiciu niewinnych. W kolejnych miesiącach takie sytuacje się mnożyły: zabija-

³² Tamże, s. 98.

³³ Tamże, s. 99.

³⁴ Tamże, s. 100.

³⁵ Tamże, s. 100.

³⁶ Tamże, s. 101.

nie pacjentów w szpitalach, gwałty – w tym specjalnie zorganizowane grupy gwałcicieli chorych na AIDS, morderstwa kobiet i dzieci. Skala ludobójstwa była szokująca, a ograniczało ich tylko terytorium³⁷.

Najczęstszym narzędziem zbrodni była maczeta, chociaż używano też prostych narzędzi. Siostrę Annick Kayitesi próbowano zabić kranem wyrwanym z umywalki³⁸. Zabitych ludzi najczęściej pozostawiano przy drodze lub wrzucano do masowych grobów kopanych w przypadkowych miejscach przy miasteczkach i drogach. Tutsi mogli przeżyć na dwa sposoby. W pierwszym przypadku mogli uciec za granicę albo użyć fałszywego dowodu tożsamości. Niektórzy próbowali się chować w domach Hutu lub w misjach chrześcijańskich, ale i one były przeszukiwane i palone. Jedna z ocalonych Imaculee prawie przez trzy miesiące ukrywała się w małej łazience wraz z innymi kobietami³⁹.

Kobiety Tutsi zawsze były uważane za piękne i wyjątkowe, często o delikatnych rysach twarzy i niezwykle zgrabnych figurach⁴⁰. Mówiono również, że są niebywale płodne w odróżnieniu do kobiet Hutu. Stworzono mit pięknej kobiety i wspaniałej kochanki, który dotyczył wyłącznie Tutsi. Właśnie z tego powodu ludność Hutu postanowiła zniszczyć kobiety Tutsi fizycznie oraz psychicznie. W państwie stworzono grupy gwałcicieli zarażonych HIV i AIDS, którzy mieli je zarażać zabójczą chorobą tak, aby one przenosiły chorobę na innych Tutsi i cierpiały przez to do końca życia. Kobiety, które nie padły ofiarą grup chorych na AIDS, były gwałcone do nieprzytomności przez całe zastępy Interhamwe⁴¹. Oprócz zbrodni na tle seksualnym kobiety Tutsi okaleczano w okrutny sposób. Nabijali je na pał, wycinali organy rozrodcze itp. Te, które przeżyły, do końca życia były okaleczone i nie były w stanie, nie tylko rodzić dzieci, ale też normalnie funkcjonować w społeczeństwie. Dzieci urodzone po wojnie w większości poczęte zostały w czasie gwałtów. Był to kolejny problem z jakim musiało się zmierzyć społeczeństwo w Rwandzie. Pomysł zniszczenia kobiet należał do Pauline Nyiramasuhuko (Hutu), byłej pani minister do spraw kobiet i rodziny. Skazanej później przez Międzynarodowy Trybunał Karny dla Rwandy na dożywocie⁴².

³⁷ Tamże, s. 101.

³⁸ A. Kayitesi, *Jeszcze żyjemy*, Warszawa: Wydawnictwo Muza 1998, s. 216.

³⁹ I. Ilibagiza, S. Erwin, *Ocalona aby mówić*, Poznań: Wydawnictwo Duc In Altum 2001, s. 150.

⁴⁰ J. Reginia-Zacharski, *Rwanda: wojna...*, dz. cyt., s. 102.

⁴¹ Tamże, s. 103.

⁴² Tamże, s. 103.

Bestialstwo Hutu wobec Tutsi widoczne było na każdym kroku, podczas ludobójstwa zabijali wszystkich po kolei, każdego, kogo udało im się złapać. Świadkiem okrucieństwa ze strony Hutu był ksiądz Vito Misuraca, który w swoich wspomnieniach relacjonuje to w następujący sposób: *Dzisiaj rano dzwoniłem do Gikongoro i dowiedziałem się, że wszystkie dzieci z plemienia Tutsi ze szkoły Marie Mercı Kibeho zostały zabite. Było tam dziewięćdziesięcioro nastolatków w wieku poniżej 17 lat; tylko czworo z nich zostało uratowanych, lecz są ciężko ranni*⁴³. Hutu w swoich działaniach miała cechować skuteczność, a więc zabijali wszystkim, co mieli pod ręką⁴⁴.

Podczas ludobójstwa mordowali wszystkich, całe państwo. Możliwe, że część nawet nie chciała, ale niestety nie mieli wyjścia. Jeżeli należałeś do Hutu i miałeś żonę Tutsi, to ty i twoje dzieci musieliście ją zabić – żeby udowodnić swoją lojalność i że jesteś dobrym Hutu, czyli prawdziwym Rwandyjczykiem. Dlatego w Rwandzie każdy był uwikłany w ludobójstwo⁴⁵.

Sprawcy ludobójstwa

8 listopada 1994 roku Rada Bezpieczeństwa na mocy rezolucji nr 955 utworzyła Międzynarodowy Trybunał Karny dla Rwandy (MTKR) z siedzibą w Aruszy w Zjednoczonej Republice Tanzanii. Trybunał powstał w następstwie poważnych naruszeń międzynarodowego prawa humanitarnego w Rwandzie. Trybunał zakończył swoją działalność z dniem 31 grudnia 2015 r.⁴⁶. Powołano go w celu osądzenia i skazania osób odpowiedzialnych za ludobójstwo. Członkami trybunału było 14 sędziów wybieranych na okres czterech lat przez zgromadzenie ogólne ONZ z listy przedłożonej przez Radę Bezpieczeństwa.

Pierwszy proces dotyczył burmistrza Taby – Jeana-Paula Akayesu, któ-

⁴³ Ks. V. Misuraca, *Dziennik z piekła*, Kraków: Wydawnictwo AA 2016, s. 58.

⁴⁴ „Kiedy jednak widzimy kobiety z rozciętymi brzuchami, przyjaciół, którym za pomocą kijów nabitych gwoździami roztraskano głowy, pociętych i jęczących z bólu sąsiadów skazanych na wykrwawienie – wówczas czujemy w sobie nagły przypływ odwagi. Biegniemy w stronę nacierających i wznosimy dzikie okrzyki. Ci cofają się z obawy przed śmiercią. My zaś nie mamy nic do stracenia, bo przecież i tak mamy umrzeć” R. Rurangwa, *Ocalony. Ludobójstwo w Rwandzie*, Radom: Polskie Wydawnictwo Encyklopedyczne 2006, s. 49.

⁴⁵ <https://search.proquest.com/openview/dbcf1839c6d8bfa58f811b320ffdf-f3a/1?pq-origsite=gscholar&cbl=28371> (dostęp dnia 23.01.2019 r.)

⁴⁶ <http://www.unic.un.org/pl/prawa-czlowieka/miedzynarodowy-trybunal-karny-dla-rwandy/3143> (dostęp dnia 23.01.2019 r.)

ry zaraz po ludobójstwie uciekł do Zambii. Aresztowany został w 1996 roku. 2 września 1998 r. odbyła się jego pierwsza rozprawa. Akayesu został oskarżony o ludobójstwo, podżeganie do ludobójstwa i zbrodnie przeciw ludzkości⁴⁷. W jego akcie oskarżenia znalazło się 14 zarzutów w tym o gwałty, a przeciwko niemu zeznawały dwie kobiety. Sąd uznał go winnym wszystkim zarzucanym mu czynom i 2 października Akayesu został skazany na dożywocie, co nie miało precedensu⁴⁸.

Na ławie oskarżonych znalazła się także była pani minister do spraw kobiet i rodziny Pauline Nyiramasuhuko. Kobiętę oskarżono o ludobójstwo, podżeganie do ludobójstwa i zbrodnie przeciw ludzkości. Jak już wspomniano, Pauline była autorką planu zgładzenia kobiet Tutsi przez utworzone przez nią grupy mężczyzn chorych na AIDS oraz HIV. To za jej sprawą po raz pierwszy w historii gwałt został zakwalifikowany jako zbrodnia ludobójstwa. Jej rozprawy sądowe toczyły się od 2001 roku, wreszcie 24 czerwca 2011 została skazana wraz ze swoim synem na dożywocie⁴⁹.

Przed sądem stanął pułkownik Théoneste Bagosora dowódca Gwardii Prezydenckiej z okresu prezydentury Juvénala Habyarimany, a w czasie rządu tymczasowego minister obrony narodowej. Został oskarżony jako autor planu zagłady Tutsi. Bagosora był jednym z najważniejszych osób oskarżonych przez MTKR. Aresztowany 12 sierpnia 1999 roku, został oskarżony w pozwie zbiorowym o ludobójstwo, podżeganie do ludobójstwa i zbrodnie przeciw ludzkości. Jego akt oskarżenia zajmował ponad 30 stron⁵⁰. Skazano go na dożywocie.

Podczas procesów przed MTKR odbył się także tzw. proces mediów. Oskarżeni w nim zostali Ferdinand Nahimana – profesor historii i dyrektor RTLM, Jean-Bosco Barayagwiza – pracownik Ministerstwa Spraw Zagranicznych, który w okresie ludobójstwa również pełnił funkcję kierowniczą w radiu. Zarzuty postawiono również Hassanowi Ngeze – młodemu dziennikarzowi, który odpowiadał za linię polityczną w „Kangurach”. Ngeze został uznany przez biegłego za chorego psychicznie. Zbadano go z powodu próby samobójczej, której dokonał zaraz po aresztowaniu. Wszyscy trzech zostali oskarże-

⁴⁷ <http://unictr.unmict.org/sites/unictr.org/files/case-documents/ictr-96-4/trial-judgments/en/980902.pdf> (dostęp dnia 24.01.2019 r.)

⁴⁸ Tamże.

⁴⁹ J. Reginia-Zacharski, *Rwanda: wojna...*, dz. cyt., s. 127.

⁵⁰ <http://unictr.unmict.org/sites/unictr.org/files/case-documents/ictr-98-41/trial-judgments/fr/081218.pdf> (dostęp dnia 24.01.2019 r.)

ni o ludobójstwo, podżeganie do ludobójstwa i zbrodnie przeciw ludzkości⁵¹. Proces zakończył się 3 grudnia 2003 roku, całą trójkę uznano winnych zarzucanych im czynom i skazano na dożywocie. W wyroku podkreślano, że choć nie byli bezpośrednio winni ludobójstwa, to ich udział w nim jest niezaprzeczalny⁵².

Międzynarodowy Trybunał Karny dla Rwandy w celu rozliczania winnych ludobójstwa wielokrotnie zmierzył się kontrowersjami i problemami. Rozliczenie z dokonanych zbrodni wymagało szybkich decyzji ze strony tworzącego się wtedy rządu centralnego Rwandy. O ile podsumowanie zgonów w miastach nie przynosiło za dużo problemów, o tyle określenie bilansu zgonów na wsiach było już skomplikowane, gdyż były one często wynikiem samosądów wymierzonych w niewinne osoby. Zadaniem głównym MTKR było wymierzenie sprawiedliwości i pokazanie państwom afrykańskim, że takie zbrodnie zawsze będą karane.

Oprócz MTKR powstały również tak zwane sądy Gacaca. Sądy ludowe, „były tradycyjną formą rozwiązywania konfliktów wewnątrz społeczności lokalnych. W procesach odbywających się na wolnej przestrzeni, w obecności członków danej wspólnoty, o losach oskarżonych decydowała lokalna starszyzna, wymierzająca sądzonemu odpowiednią karę”⁵³. Funkcję sędziów w sądach Gacaca mogły wykonywać jedynie osoby cieszące się specjalnym respektem wśród członków lokalnej społeczności, wyróżniające się nieskazitelną postawą moralną⁵⁴. Po 2005 roku zmodyfikowany ich system i prowadzono je w całym państwie. Sądy były krytykowane ze względu na omijanie międzynarodowych standardów dotyczących prawa do rzetelnego procesu. Sędziami byli zwykli obywatele bez wykształcenia prawniczego, a od bliskich i przyjaciół ofiar ludobójstwa potrzebowano bezstronności podczas osądzania osób obwinionych o udział w mordach⁵⁵.

Wprowadzenie sądów Gacaca do systemu prawnego Rwandy odciążało konwencjonalne sądy i chwilowo rozwiązało problem przeludnienia w więzieniach. Instytucja tradycyjnych sądów pozytywnie wpłynęła na ponowną rein-

⁵¹ Jacek Reginia-Zacharski, *Rwanda: wojna...*, dz.cyt., s. 127.

⁵² <http://unictr.unmict.org/sites/unictr.org/files/case-documents/ict99-99-52/trial-judgments/fr/031203.pdf> (dostęp dnia 24.01.2019 r.)

⁵³ Katarzyna Głowacka, *Ludobójstwo w Rwandzie i jego polityczne konsekwencje*, „Poliarchia” 2015, nr 4, s. 40.

⁵⁴ <https://www.hrw.org/legacy/wr2k3/africa9.html> (dostęp dnia 24.01.2019 r.)

⁵⁵ Tamże, s. 41.

tegracji społeczeństwa. Przywracanie porządku i zaufania w Rwandzie trwało wiele lat, więc nawet tak krótka działalność sądów ludowych, która zakończyła się w 2012 roku, choć była pomocna, to jednak nie była wystarczająca⁵⁶.

Wewnętrzne konsekwencje ludobójstwa

Główną konsekwencją ludobójstwa w Rwandzie były straty w ludziach oraz zmiany demograficzne. W tym wypadku skutkiem bratobójczej walki były straty w ludziach szacowane na około 800 tysięcy do miliona zabitych. Głównymi ofiarami była ludność Tutsi, chociaż tak naprawdę w walkach ginęli również Hutu⁵⁷. Kolejnym skutkiem ludobójstwa i jednocześnie najbardziej odczuwalnym dla Rwandy było masowe uchodźstwo Hutu. Według szacunków w wyniku masakr około dwa miliony osób uciekło do pogranicznej zairskiej prowincji Kiwu, a równie duża część postanowiła ukryć się w Tanzanii⁵⁸. Te dwa czynniki spowodowały „przetasowanie” w składzie demograficznym ludności Rwandy. Najbardziej widoczne były one szczególnie w odniesieniu do liczby ludności sprzed ludobójstwa. Według szacunków najwyżej jedna trzecia z 7,5 miliona ludzi zamieszkujących Rwandę przed 1994 r. przeżyła i pozostała w granicach państwa⁵⁹. Bilans trzech miesięcy to ponad milion zamordowanych, dwa miliony uchodźców poza granicami kraju i dziesiątki tysięcy dotkniętych traumą Tutsi, którym udało się przeżyć⁶⁰.

Potrzeba odbudowy państwa wiązała się z odbudową infrastruktury oraz odtworzeniem grupy zdolnych do pracy. Drugie zadanie okazało się trudniejsze ze względu na ogromne straty w ludziach. W czasie masakry, tak jak w wielu podobnych konfliktach, najpierw starano się wyeliminować inteligencję – lekarzy, nauczycieli, dziennikarzy, czyli obywateli, którzy mogli stanowić przywództwo w grupach oporu. Ich brak stanowił przez długi czas utrudnienie w powrocie państwa do normalnego funkcjonowania⁶¹.

⁵⁶ Tamże, s. 41.

⁵⁷ J. Reginia-Zacharski, *Rwanda: wojna...*, dz.cyt., s. 119.

⁵⁸ J. Bar, *Rwanda...*, dz. cyt., s. 182.

⁵⁹ Tamże, s. 183.

⁶⁰ Filip Reyntjens, *Rwanda, Ten Years on: From Genocide to Dictatorship*, Africa Affairs 2004, s. 180.

⁶¹ J. Bar, *Rwanda...*, dz. cyt., s. 185.

Rwanda musiała stawić czoło trudnościom, jakimi były poszukiwania ludzi zaginionych w czasie ludobójstwa. Odnalezieniu bliskich miała pomóc specjalna tablica, na której zawieszano zdjęcia ocalałych. Na fotografiach szukano bliższej i dalszej rodziny, sąsiadów, przyjaciół, wszystkich tych, których śmierci nikt nie widział na własne oczy. Mimo że krewni zazwyczaj przygarniali osierocone dzieci z najdalszej rodziny, to według Międzynarodowego Czerwonego Krzyża, UNHCR (Wysoki komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw uchodźców), UNICEF (Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci) oraz innych działających na terenie Rwandy organizacji międzyrządowych w 1994 roku ponad 37 tysięcy dzieci nadal pozostawało bez żadnej opieki⁶².

Istotne konsekwencje stanowiły zniszczenia materialne. Sądzone, że początkowe straty w budynkach i infrastrukturze będą niewielkie ze względu na niestosowanie w walce ciężkiego sprzętu wojskowego. Z pozoru nie było również widać zniszczeń na prowincjach, ponieważ celem konfliktu było przejęcie władzy a nie zrujnowanie państwa. W rzeczywistości jednak większość zniszczeń dokonywano wewnątrz budynków, a straty wynikały z kradzieży mienia. W większych miastach rozkradano wyposażenie biur, mieszkań i sklepów, a w wioskach zabierano sprzęty gospodarcze oraz zwierzęta. Na prowincjach najpierw niszczone, a później palono budynki, które potem zarastały buszem (zasłaniającym rozmiar zniszczeń). Straty, jakie poniosło rolnictwo były ogromne, ponieważ podczas wojny nie odbyły się żadne zbiory i nie zostały przeprowadzone nowe zasiewy pól⁶³.

Kolejne koszty, na które Rwanda musiała się przygotować dotyczyły ekshumacji zwłok. Masowe groby należało odkopać, zwłoki zidentyfikować oraz ponownie je pochować. Na poszukiwanie swoich bliskich nie było stać wszystkich, a odnajdywanie grobów było czasochłonne i kosztowne. Mogiły odnajdywano jeszcze przez całą następną dekadę. Państwo chciało zrekompensować braki w indywidualnych pochówkach i stworzyło zbiorowe groby w Kigali Memorial Centre oraz coroczne obchody Dni Pamięci⁶⁴.

W niedzielę 07.04.2019 r. w Rwandzie rozpoczęły się obchody upamiętniające 25. rocznicę wybuchu ludobójstwa w tym państwie. Obchody trwały 100 dni, dokładne tyle, ile oficjalnie trwało ludobójstwo. Podczas uroczystości na terytorium Rwandy obowiązywała żałoba narodowa. W swoim wystąpieniu

⁶² Tamże, s. 183.

⁶³ Tamże, s. 184.

⁶⁴ Tamże, s. 185.

Paul Kagame powiedział: *Jesteśmy teraz znacznie lepszymi Rwandyjczykami niż byliśmy, 25 lat później jesteśmy tutaj wszyscy razem. Zranieni, że złamanymi sercami, ale niepokonani*⁶⁵. Prezydent dodatkowo zapewnił, że przeszłość Rwandy wzmocniła społeczeństwo i to co się wydarzyło, nigdy więcej się nie powtórzy.

Uwagi końcowe

Uwarunkowaniami eksterminacji w Rwandzie były czynniki społeczno-polityczne, a konflikt rozgrywał się między grupami etnicznymi Hutu i Tutsi przy zaangażowaniu państw ościennych. Przyczyn ludobójstwa w Rwandzie było wiele. Z pewnością polityka kolonialna Belgii odcisnęła piętno na grupach etnicznych Rwandy, faworyzując Tutsi. To swego rodzaju zazdrość i dysproporcje w państwie doprowadziły do masowego ludobójstwa. Różnice między grupami były od samego początku powstania państwa, jednak w wyniku funkcjonowania niepodległego państwa doprowadzono do ich pogłębienia. Przyczyną powstania konfliktu była również władza rwandyjska, która coraz bardziej podburzała środowisko Hutu do walki.

W trakcie 100 dni ludobójstwa dochodziło do szokujących zachowań ludzi. Początek konfliktu, czyli zamach na prezydenta, dał powody do obaw. Szybkie działania bojówek Hutu, które zabijały wszystkich pochodzących z Tutsi były w swoich działaniach bardzo okrutne i nie oszczędzały nikogo. W późniejszym okresie ludobójstwa, bojówki składające się z mężczyzn gwałciły kobiety i zarażały je wirusem HIV. Wszystkie działania Hutu wymierzone w Tutsi były wykonywane z premedytacją, co pozwala mówić o zbrodni.

Ten konflikt różni się od innych jego oceną przez środowisko międzynarodowe, które na pierwszym etapie ludobójstwa nie spieszyło się z reakcją. Na początku – tego, co dzieje się w Rwandzie, nawet nie nazywam ludobójstwem. Dopiero potem – dzięki reakcji ze strony sąsiadujących państw, doszło do interwencji w Rwandzie „(misja UNAMIR)”.

Konsekwencjami ludobójstwa była śmierć ogromnej liczby osób. Braki wyedukowanego społeczeństwa mogły doprowadzić do tego, że państwo popadnie w impas: gospodarczy, kulturowy, społeczny itp. Przez wiele lat po zbrodni jej konsekwencje były widoczne na każdym kroku: masowe groby,

⁶⁵ <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/rwanda-rocznica-wybuchu-ludobojstwa-100-dni-zaloby,925372.html> (dostęp dnia 11.04.2019 r.)

zniszczona infrastruktura jak i panujący wszędzie głód oraz bieda. Rzesza kobiet zarażonych HIV lub już chorująca na AIDS, kolejna grupa nie mogąca się rozmnażać ze względu na wyniszczone torturami ciała. Wielka liczba uchodźców z Rwandy, która zalewała państwa sąsiednie doprowadzając tym samym do powstania epidemii w obozach, panujący głód i pogarszające się warunki sanitarne zwiększały liczbę ofiar.

Samo zjawisko ludobójstwa jest traumatyczne, a jego skutki oddziałują na społeczeństwo przez długie lata. To co stało się w Rwandzie odcisnęło ogromne piętno na samym państwie, jego sąsiadach jak i społeczności międzynarodowej.

Bibliografia

- Bar Joanna, Rwanda, Warszawa: Wydawnictwo Trio 2013.
- Des Forges Alison, *Leave None to Tell the Story: Genocide in Rwanda*, Wydawnictwo Human Rights Watch 1999.
- Głowacka Katarzyna, *Ludobójstwo w Rwandzie i jego polityczne konsekwencje, „Poliarchia”* 2015.
- Ilibagiza Immaculée, Erwin Steve, *Ocalona aby mówić*, Poznań: Wydawnictwo Duc In Altum 2001.
- Kayitesi Annick, *Jeszcze żyjemy*, Warszawa: Wydawnictwo Muza 1998.
- Ks. Miscuraca Vito, *Dziennik z piekła*, Kraków: Wydawnictwo AA 2016
- Łoś Robert, Reginia-Zacharski Jacek, *Współczesne konflikty zbrojne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2010.
- Mamdani Mahmood, *When Victims Become Killers*, Wydawnictwo Princeton Univ Pr 2002.
- Midlarsky Manus I., *Ludobójstwo w XX wieku*, przeł. Bartosz Wojciechowski, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2013.
- Reginia-Zacharski Jacek, *Rwanda: wojna i ludobójstwo*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2012.
- Reyntjens Filip., *Rwanda, Ten Years On: From Genocide to Dictatorship*, „African Affairs” 2004, vol. 103, nr 411.
- Rurangwa Révérien, *Ocalony. Ludobójstwo w Rwandzie*, Radom: Polskie Wydawnictwo Encyklopedyczne 2006.
- Spychalska Aleksandra, Rafał Lemkin – twórca pojęcia „ludobójstwo” Wrocław 2012, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Strony internetowe

- <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19520020009/O/D19520009.pdf> (dostęp 06.01.2019 r.)
- <http://unictr.unmict.org/sites/unictr.org/files/case-documents/ictr-96-4/trial-judgments/en/980902.pdf> (dostęp dnia 24.01.2019 r.)
- <http://unictr.unmict.org/sites/unictr.org/files/case-documents/ictr-98-41/trial-judgments/fr/081218.pdf> (dostęp dnia 24.01.2019 r.)
- <http://unictr.unmict.org/sites/unictr.org/files/case-documents/ictr-99-52/trial-judgments/fr/031203.pdf> (dostęp dnia 24.01.2019 r.)
- <http://www.unic.un.org.pl/prawa-czlowieka/miedzynarodowy-trybunal-karny-dla-rwandy/3143> (dostęp dnia 23.01.2019 r.)
- <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Rwanda-Historia;4575253.html> (dostęp dnia 06.01.2019 r.)
- <https://search.proquest.com/openview/dbcf1839c6d8bfa58f811b320ffdf-f3a/1?pq-origsite=gscholar&cbl=28371> (dostęp dnia 23.01.2019 r.)
- <https://www.hrw.org/legacy/wr2k3/africa9.html>
- <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/rwanda-rocznica-wybuchu-ludobojstwa-100-dni-zaloby,925372.html>

Anatolii Petraszczuk
Magister politologii
Uniwersytet Warszawski
anatoliy.petrashchuk@gmail.com

AKTYWACJA DEZINTEGRACYJNYCH PROCESÓW W UNII EUROPEJSKIEJ

Activation of the disintegration processes in the European Union

Активация дезинтеграционных процессов в Европейском союзе

Annotation

Before the beginning of the world economic crisis in 2008, the possibility of even partial European Union (EU) disintegration was not considered seriously in the scientific community. The EU developed precipitously, which displays the significant extension of the Union. The series of crises led to the discontent growth in a number of European countries. There was a real possibility of Greece exclusion or exit from Eurozone, which would be an example of partial EU disintegration. British exit (Brexit) from EU became the first example of full member state withdrawal from the EU. In a number of states Euro-sceptic politicians strengthened their positions. As a result of these events, the scientific community began to seriously explore the disintegration processes in the EU. In the paper Brexit and the possibility of EU's disintegration were analyzed through a prism of a neorealist theory of a cooperative hegemony and intergovernmental theory.

Keywords: disintegration, European Union, crisis, cooperative hegemony, intergovernmentalism.

Streszczenie

Do początku światowego kryzysu gospodarczego w 2008 roku, możliwość nawet częściowej dezintegracji Unii Europejskiej (UE) nie była rozpatrywana poważnie w kręgach naukowych. UE rozwijała się bardzo szybko, co odzwierciedlało istotne rozszerzenie Unii. Szereg kryzysów doprowadził do wzrostu niezadowolenia europejskim projektem w niektórych państwach. Pojawiła się realna możliwość opuszczenia przez Grecję strefy euro, co mówiłoby o częściowej dezintegracji UE. Wyjście Wielkiej Brytanii (Brexit) z UE stało się pierwszym przykładem opuszczenia UE przez pełnoprawnego członka Unii. W szeregu europejskich państw eurosceptyczne partie wzmocniły swoje pozycje. W wyniku danych wydarzeń wspólnota naukowa zaczęła uważnie analizować dezintegracyjne procesy w Europie. W artykule Brexit i możliwość dezintegracji UE zostały przeanalizowane przez pryzmat neorealistycznej teorii hegemonii kooperatywnej oraz teorii intergównmentalizmu.

Słowa kluczowe: dezintegracja, Unia Europejska, kryzys, hegemonia kooperatywna, intergównmentalizm.

Аннотация

До наступления мирового экономического кризиса 2008 г. возможность даже частичной дезинтеграции Европейского союза (ЕС) не рассматривалась всерьёз в научных кругах. ЕС стремительно развивался, что отображает существенное расширение Союза. Серия кризисов привела к росту недовольства европейским проектом в ряде стран. Появилась реальная возможность выхода или исключения Греции из состава Еврозоны, что являлось бы примером частичной дезинтеграции ЕС. Выход Великобритании (Брэксит) из ЕС стал первым примером выхода полноправного члена из ЕС. В ряде европейских держав евроскептики усилили свои позиции. В результате этих событий научное сообщество начало всерьёз исследовать дезинтеграционные процессы в Европе. В данной статье Брэксит и возможность дезинтеграции ЕС были проанализированы через призму неореалистской теории кооперативной гегемонии и теории интергównментализма.

Ключевые слова: дезинтеграция, Евросоюз, кризис, кооперативная гегемония, интергouverнментализм.

Introduction

Before the beginning of the World Economic crisis in 2008, the possibility of even partial European Union (EU) disintegration was not considered seriously in the scientific circle. The EU developed precipitously, which displays the significant extension of the Union. In the period between 1995 and 2008 15 new states had received full membership in the EU.

The world economic crisis that began in 2008 became a serious trial for Europe. The crisis swept all the Eurozone, especially affecting peripheral states – Greece, Ireland and Portugal. Despite the submitting of Multi-billion support for Greece, the economic situation in the country remained severe. There was a real possibility of Greece exclusion or exit from Eurozone, which would be an example of partial EU disintegration.

The next factor that contributed the activation of the disintegrative processes was the European migration crisis that emerged in 2015. According to the European Parliament data in 2015 and 2016, more than 2.3 million people crossed EU external borders illegally.

The series of crises led to the discontent growth in a number of European countries. During the referendum in the United Kingdom (UK) which was held in 2016, 51.9% of the population voted for the British exit (Brexit) from EU. This is the first example of full member state withdrawal from the EU.

As a result of these events, the scientific community began to seriously explore the disintegration processes in the EU. In 2017 and 2018 appeared publications considering the possibility of further EU decay.

After Brexit: Consequences for the European Union – Portugal scientific publication edited by N. da Costa Cabral, J. Goncalves and N. Rodrigues. In this work authors consider the Brexit impact on the future of the EU and possible new cooperation formats between UK and other European states¹.

The EU falling apart? Theoretical discussion of Brexit, Grexit and other exit scenarios – the paper wrote by British political scientist T. Oliver in which

¹ *After Brexit: Consequences for the European Union*, red. N. da Costa Cabral, J. Goncalves and N. Rodrigues, Cham 2017, p. 245-270.

the author analyses the possibility of other European states withdrawal from the EU².

European disintegration: A search for explanations – the book of Dutch political scientist H. Vollaard, which is the most complex in this issue. The Author explains disintegration processes using different paradigms: neofunctionalism, realism, neorealism, intergovernmentalism, federalism and comparative imperialism. From H. Vollaard's point of view, Greece and Netherlands are the two most possible candidates to withdraw from the EU³.

Formation of the European Union

The European unification process began soon after the end of the Second World War. The integration of European countries was caused by a number of causes: 1. The weakening of Europe as a result of two world wars, that manifested in a declining economy and a reduction of the political weight of the European states in the international arena. Such unification could help European countries regain positions. 2. The forming of the bipolar system of the international order, beginning of the Cold War and the fear of a possible USSR attack.

The first step on the path to European integration was the creation of European Coal and Steel Community (ECSC) in 1952. The idea of this organization came from French minister of international affairs R. Schuman. The Chancellor of the Federal Republic of Germany (FRG) K. Adenauer supported his French colleague. In addition to France and the FRG, the Union also included Netherlands, Luxembourg, Belgium and Italy.

In 1957 ECSC member states established the European Economic Community (EEC). The organization assumed strengthening cooperation between ECSC members and the creation of a common market.

In 1993, after the signing of a Maastricht Treaty, the European Union was founded instead of EEC. The new format of the organization envisaged a cooperation not only in the field of economic collaboration, but also in the field of foreign policy, security issues, and in the field of police and judicial cooperation in criminal cases.

² *Solidarity in the European Union: A Fundamental Value in Crisis*, red. A. Grimmel, S. My Giang, Cham 2017, p. 131-145.

³ H. Vollaard, *European disintegration: A search for explanations*, London 2018.

Noteworthy is that the composition of the Union has undergone significant changes. Over 36 years of integration (1957-1993) EEC has been replenished with six new countries – United Kingdom, Denmark, Ireland, Greece, Spain and Portugal. Noteworthy is that the ratification of the Maastricht Treaty caused difficulties in a number of states. Referendum in France was only supported by a 51.05% majority, in British parliament the Treaty was ratified with minimal advantage of the government group, which supported the integration. In Denmark 50.7% of population voted against the Maastricht Treaty. Denmark has ratified the Treaty only after granting from the Union the number of exceptions.

In 2004, the most expensive EU's extension has occurred. The membership in the Union received 10 countries from Central Europe, Baltic and Mediterranean regions. The last country which became a 28th full EU member in 2013 was Croatia.

Activation of the disintegrative processes in European Union

Aside from the most obvious factors, which predetermined the growth of discontent with the European project, we can point out the crisis of the Eurozone and migration crisis. Research papers on European integration that have been published in last few years focus on the impact of Brexit on the future of EU. Such an "anglocentricity" is quite justified, because at this moment Brexit has no analogues in the history of the uniting Europe. In the past Algeria and Greenland have voluntarily left the EEC. Algeria gained independence from France in 1962. Greenland achieved autonomy from Denmark in 1985. Noteworthy is that being in the composition of the EEC neither Algeria nor Greenland were independent states and they have no influence on the development of the European integration.

United Kingdom has joined the EEC by its own will and was much more important for the EU than Algeria or Greenland. After Brexit, EU will lose 12.8% of its population and the strong economy which contributes 19.4% of EU's total exports (excluding intra-EU trade) and approximately 17.6% of its Gross Domestic Product (GDP). Great Britain was one of the major contributors to the European budget. In 2015 London transferred to the Union budget 11.4 billion euros. In addition, United Kingdom is one of the five permanent

members of the United Nations Security Council and has a strong army. Brexit also damages the image of the European integration project, reflecting many unsolved problems. Despite all the problems, EU did not become less attractive to Balkan countries and Ukraine, which wants to enter the Union⁴.

From the point of view of the political scientist D. Webber, European disintegration should be analyzed as integration in reverse. D. Webber has made a review of a different European integration theories and their potential to explain the disintegrative processes in EU. The political scientist views Brexit through the prism of neorealism, classical and liberal intergovernmentalism, historical institutionalism, neofunctionalism and comparative federalism. D. Webber identifies two weaknesses in all theoretical approaches he used: 1. Insufficient attention to the role of domestic policy in EU member states. 2. Overlooking the powerful "semi-hegemonic" role of Germany as the state that is politically, economically and geographically central to maintaining integration⁵.

D. Webber's remarks seem to be very rational, considering the difference in the potentials of the EU member states and the contribution of each state to the development of the European project. In 1952 Germany was one of the founders of the EU prototype – ECSC. After the German reunification in 1990, Berlin came out of the international control of the victorious countries, which was input after the end of the Second World War. This event enhanced economic and politic positions of Berlin. Contemporary Germany is the most populous EU country with 82.7 million inhabitants. In 2017 Germany's nominal GDP amounted to 3.3 billion euros or 25% of EU GDP (excluding the UK, which decided to leave the EU). In 2017 Germany was the largest net contributor to the EU budget – 19.6 billion euros. The net contribution of Germany in the period between 1999 and 2014 amounted to 171 billion euros, or 34.3% of the total contributions of all European countries combined. Germany's contributions exceeded the UK contributions – 88 billion euros (17.6%) and French investments – 70.7 billion euros (14.2%)⁶.

⁴ T. Oliver, *The EU falling apart? Theoretical discussion of Brexit, Grexit and other exit scenarios*, [in:] *Solidarity in the European Union: A Fundamental Value in Crisis*, red. A. Grimm, s. My Giang, Cham 2017, p. 133.

⁵ Ibidem, p. 134.

⁶ N. Tsvetkov. *Анализ финансового вклада Германии в бюджет Европейского Союза*, [in:] *Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета*, 2016 nr 1, p. 133.

Growth of the political influence of Germany reflects its position on important international problems. In 2003 Germany was one of a few EU's countries which criticized United States (USA) military operation in Iraq. The German chancellor is also one of the four members in Normandy format – diplomatic group of senior representatives of Germany, France, Ukraine and Russia to resolve the war in Eastern Ukraine.

American political scientist A. Moravcsik considers that the driving force of European integration was coincidence of interests of the leading European powers – Germany and France⁷. Great Britain became one of the main Union countries after its entrance to the EEC in 1973. British withdrawal from the EU tells about the divergence of interests between London and its continental partners – Berlin and Paris. Noteworthy is that Great Britain has less willingly participated in the deepening ties between EU states. United Kingdom did not enter the Schengen Area, wanting to pursue its own visa policy and has retained its own currency – pound sterling, staying outside the Eurozone. London was particularly discontent with EU because of migration crisis in Europe and the massive labor migration to the UK from less developed EU countries – primarily from Poland and Baltic states.

A. Moravcsik thinks that British withdrawal from the EU will not lead to the further disintegration of the Europe. The interests of other EU member states do not diverge so much from the position of Berlin and Paris, as in the case of UK. The cooperation between Berlin and Paris play a pivotal role in providing for the EU's future. Disintegration of the EU is possible even if France or Germany will exit from it⁸.

A. Moravcsik's arguments are very convincing. After the Second World War Great Britain has maintained close ties with USA and in consequence of that it acquired a reputation as a conductor of American interests in Europe. In the 1960's the 20th century French president C. de Gaulle two times vetoed UK's attempts to join the EEC, because the presence of Great Britain in the EEC would mean an increase in American influence in Europe. While the UK was a member of the EU, it stood aside from important integration projects – Eurozone and Schengen zone. After the beginning of the Eurozone crisis in 2010, London in fact steps aside from other states, which tried to stabilize the

⁷ H. Vollaard, p. 47.

⁸ T. Oliver, p. 138.

economic situation in Greece. Finally, the EU membership referendum which took place in 2016 in Britain is an example of a “special” position of UK in Europe⁹. Noteworthy is that the idea of the referendum was supported by the Conservative Party, which gained the absolute majority in The House of Commons in 2015. The holding of a similar referendum in any other EU member state seems unlikely.

The analysis of the disintegrative processes in EU through a prism of a theory of a cooperative hegemony

The subjects of analysis in this theory are motives and strategies of main countries, which initiate regional institutionalization. The author of the theory – T. Pedersen concentrates on the formation of the regional integration projects¹⁰.

Cooperative hegemony is a type of regional order, which implies soft rule through cooperative arrangements based on a long-term strategy. This model of hegemony will be pursued by militarily weak great powers. The realization of this strategy requires three preconditions: 1. Power-sharing capacity. 2. Power aggregation capacity. 3. Commitment capacity. Power-sharing capacity refers to a major states capacity to share power with its weaker neighbors within common institutions. Power aggregation capacity refers to the ability of a regional major state to make a number of neighboring countries parts of its political project. Commitment capacity relates to a large regional power's ability to commit its country to a long-term strategy of regional institutionalization¹¹.

T. Pedersen considers that France-Germany cooperation after the Second World War predetermined the emergence of the ECSC and the further development of the European integration. After the German reunification FRG became the most powerful country in Europe, which directs EU's development in its own advantage. From T. Pedersen's point of view, the creation of European Monetary Union (EMU) is a case in point. Noteworthy is that EMU is a group of policies directed at converging the economies of EU member states.

⁹ B. Donelly. *The Union after Brexit: disintegration, differentiation or deepening?* [in:] *The future of Europe: view from capitals*, red. M. Kaeding, J. Pollak, P. Schmidt, London 2018, p. 127.

¹⁰ T. Pedersen, *Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration*, [in:] *“Review of international studies”*, 2002 nr 4, p. 683.

¹¹ Ibidem, p. 684.

T. Pedersen's interpretation of European integration seems very reasonable. Among the three most powerful powers in Europe, Germany has maintained the deepening of European integration and the adoption of new states into the Union most consistently. The adoption of the new states means its transition into the Germany-France zones of influence. New member countries got access to a single European market, sense of security and subsidies from EU budget. The dominant tandem of Germany and France received the extending of their zone of influence, increasing their own security and new markets for their products.

If we analyze Brexit through a prism of a theory of a cooperative hegemony, we will observe British withdrawal in three reasons: 1. London's discontent with the level of its influence in the EU. 2. The lowering of the EU attraction in Great Britain, due to Eurozone crisis and migration crisis. 3. UK's rejection of the further EU institutional development plan. London opposed against closing ties with other European states.

According to the theory of cooperative hegemony, the institutionalization of Europe is a long-term German-France strategy. Therefore, the disintegration of EU is possible only if both Germany and France will abandon their plan to create the united Europe. Eurosceptical forces in both countries are represented by the party Alternative for Germany (AfD) in FRG and by the party National Rally (NR) in France. German eurosceptics gained 12.6% of the vote in parliament election in 2017. The AfD stands for Germans exit from Eurozone. French eurosceptics have stronger positions. In 2017 M. Le Pen – the leader of NR, received 33.9% of the vote in the second round of the presidential vote. In contradistinction to German eurosceptics, M. Le Pen wants to hold referendum on leaving EU.

Germany's withdrawal from the Union appears highly unlikely. Eurosceptic forces do not have a big influence in the state. Germany is the most active country in dealing with EU crises. The influence of French eurosceptics is higher. French citizens are discontent from anti-crises strategies in EU and from the geopolitical position of Europe. In accordance to French eurosceptics, EU is under the influence of USA. Despite this, French withdrawal from the Union appears unlikely. Paris is one of the initiators of the European integration and a second highest net contributor to the EU budget. France also takes an active role in dealings with EU crises. The author considers that Paris can exit from EU only if cooperative hegemony in Europe turns to the unilateral German hegemony.

The preservation of the French-German tandem is very important to EU's stability. The author considers that the exit of other states from the EU is highly unlikely. The EU membership gives access to the single market, a certain influence on regional and world politics through European institutions, the guarantee of development in the common European democratic space, a possibility to receive subsidies from the EU budget, which is very important for new members and assistance in case of a crisis.

Noteworthy is that the aforementioned arguments do not exclude the possibility of partial exits from EU. Partial exit is possible when member state rejects integration in certain areas. Examples are Denmark referendums in 1992 and 2015. In both cases Danes voted against deepening cooperation with other EU countries in the field of domestic policy, law and security.

In case of immigration crisis we can detect the precedents of introduction of border controls within the Schengen area. In 2015 border control was introduced by Austria, France, Germany, Norway, Sweden and Denmark. These actions are aimed at improving the security of EU members. From other side they contradict the principle of a free movement in EU. This is another example of "partial exits", because Schengen area is an important integration project.

Possible models for UK-UE future cooperation

There are several models of relationship between UE states and the UK: "Norwegian", "Swiss", "Turkish" or a new model, which will be created specifically for London.

Norway is a member of the European Economic Area (EEA) that contains all EU countries, Liechtenstein and Iceland. Norway has access to the single European market and has to make regular financial contributions. It is also subordinated to European Court of Justice and has to perform most of European directives. Norway has accepted the four principles of free movement. In accordance to this, EU nationals can live, study and work in Norway. Norway nationals can do the same in all EU states¹².

Switzerland is a member of the European Free Trade Association (EFTA).

¹² I. Ntampoudi, *Post-Brexit models and migration policies: possible citizenship and welfare implications for EU nationals in the UK*, [in:] *After Brexit: Consequences for the European Union*, red. N. da Costa Cabral, J. Goncalves and N. Rodrigues, Cham 2017, p. 257.

In contradistinction to Norway, Switzerland is not a member of EEA. Switzerland trades with EU countries through a series of bilateral agreements. It also has to make some financial contributions to the EU, but these contributions are smaller than those of EEA members. Switzerland has to partially follow some EU regulations in trade dealings. As Norway, Switzerland also has accepted the four principles of free movement¹³.

Turkey is not a member of the EEA and the EFTA, but is linked with the EU by a Customs Union agreement. In accordance to this agreement goods can travel between the EU and Turkey without customs control. Noteworthy is that the Customs Union does not cover agriculture, services and public procurement. Turkish nationals cannot live, study and work in the EU countries without visas¹⁴.

It can be assumed that London will create its own model of cooperation with the EU, through the signing of a series of bilateral treaties with European countries.

Conclusions

The unification of Europe began in 1952, as a French initiative. Integration of the European countries enhanced security in the region and accelerated development of the national economies. Since the 1990 Germany has become a most powerful country of the Union.

The possibility of EU's disintegration is extremely unlikely. The German-French axis has a pivotal role for the future of the Union. In accordance with theory of cooperative hegemony institutionalization of Europe is a long-term plan for both countries. The decay of the EU is possible only in the case that Germany and France will exit from it.

Withdrawal of the UK from the EU, the suspension of Schengen arrangements in a number of EU member states and the rejection of further EU integration in Denmark are examples of partial disintegration of the EU. As a result of partial disintegration of the Union, member states can hold the optimization of integration processes in EU.

¹³ Ibidem, p. 258.

¹⁴ Ibidem, pp. 259-260.

There are a number of possible models of cooperation between EU and UK. In accordance with the theory of cooperative hegemony, Germany and France will try to preserve the close relations with Great Britain to prevent its full exit from their zone of influence.

Bibliography

- Donnelly B., *The Union after Brexit: disintegration, differentiation or deepening?*, [in:] *The future of Europe: view from capitals*, red. M. Kaeding, J. Pollak, P. Schmidt, London 2018.
- Ntampoudi I., *Post-Brexit models and migration policies: possible citizenship and welfare implications for EU nationals in the UK*, [in:] *After Brexit: Consequences for the European Union*, red. N. da Costa Cabral, J. Goncalves and N. Rodrigues, London 2017.
- Oliver T., *The EU falling apart? Theoretical discussion of Brexit, Grexit and other exit scenarios*, [in:] *Solidarity in the European Union: A Fundamental Value in Crisis*, red. A. Grimm, S. My Giang, London 2017.
- Pedersen T., *Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration*, [in:] "Review of international studies", Cambridge 2002 nr 4.
- Tsvetkov N. Анализ финансового вклада Германии в бюджет Европейского Союза, [in:] "Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета", 2016 nr 1.
- Vollaard H., *European disintegration: A search for explanations*, London 2018.

Tetiana Siratska

Politologia

PWSZ Zamość

pol2015siratska@gmail.com

INSTRUMENTY ZARZĄDZANIA GRANICAMI ZEWNĘTRZNYMI STREFY SCHENGEN

Instruments for managing the external borders of the Schengen area

Streszczenie

W artykule podjęto próbę analizy trzech głównych elementów: etapów rozwoju strefy Schengen, istoty zarządzania jej granicami zewnętrznymi oraz zadań i roli wybranych podmiotów i narzędzi zarządzania granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej. W badaniach założono, że pojęcie „granic zewnętrznych” i potrzeba zarządzania nimi pojawiły się w związku z powstaniem strefy Schengen. Przyjęto jednocześnie, że zniesienie granic wewnętrznych obszaru Schengen powoduje konieczność wprowadzenia środków kompensacyjnych przy ich ochronie. Z tego też względu powołane zostały liczne podmioty stanowiące ważne instrumenty zarządzania granicami zewnętrznymi strefy Schengen. W konkluzji przyjęto, że wypracowane rozwiązania systemowe i instytucjonalne, sprawnie działające, cały czas ewoluują i dostosowują swoją aktywność do nowych wyzwań. W analizach, wykorzystując metodę czynnikową i instytucjonalno – prawną, sięgnięto do szerokiej bazy źródłowej oraz literatury przedmiotu.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Układ z Schengen, granice zewnętrzne strefy Schengen

Summary

The article attempts to analyze three main elements: stages of Schengen area development, the essence of managing its external borders as well as the tasks and role of selected entities and tools for managing the external borders of the European Union. The research assumes that the concept of „external borders” and the need to manage them appeared in connection with the creation of the Schengen area. It was also assumed that the removal of internal borders of the Schengen area makes it necessary to introduce compensatory measures in their protection. For this reason, numerous entities were established that constitute important instruments for managing the external borders of the Schengen area. In conclusion, it was assumed that developed system and institutional solutions, functioning efficiently, constantly evolve and adapt their activity to new challenges. In the analyzes, using the factorial and institutional-legal method a wide source database and literature were addressed.

Keywords: European Union, Schengen Agreement, external borders of the Schengen area.

Uwagi wstępne

Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie (WE), których głównym celem było ustanowienie swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału, nie zawierały przepisów dotyczących przekraczania granic zewnętrznych, polityki migracyjnej i azylowej. W 1985 r. pięć państw członkowskich (Belgia, Francja, Niemcy, Holandia i Luksemburg) podpisało Układ z Schengen o stopniowym znoszeniu kontroli na granicach wewnętrznych, tak zwany Schengen I. Przepisy w nich zawarte były jednak dość ogólne a współpraca międzynarodowa pozostawała poza kontrolą Parlamentu Europejskiego a także parlamentów narodowych. Stosowane wtedy takie instrumenty współpracy, jak rezolucje i zalecenia, pozostawały niekiedy bezskuteczne zaś zawieranie konwencji wymagało długich procedur ratyfikacyjnych w państwach członkowskich.

Ważnym etapem w procesie integracji europejskiej, w interesującym nas zakresie, był podpisany w Maastricht w 1992 r. Traktat o Unii Europejskiej (TUE). Wprowadzony do niego tzw. Trzeci filar – Współpraca w dziedzinie wymiaru Sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, obejmował m.in. takie kwe-

stie jak: obszar bez granic wewnętrznych, na których musi być zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału; wprowadzenie obywatelstwa Unii Europejskiej, co jest związane z swobodą poruszania się i przebywania na terytorium państw członkowskich; wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych; wspólna polityka wizowa. Tym samym problemy państw Układu z Schengen zostały przekształcone w przedmiot wspólnego zainteresowania Unii Europejskiej¹.

Dalsze istotne zmiany usankcjonował Traktat Amsterdamski, który wszedł w życie 1 maja 1999 r. Umowa z Schengen, wraz z aktami towarzyszącymi, została wtedy, jako Protokół w sprawie włączenia dorobku Schengen w ramy Unii Europejskiej, dołączona do Traktatu jako tzw. *acquis Schengen*. Tym samym, po wejściu w życie Traktatu Amsterdamskiego, postanowienia dotyczące przepływu osób stały się kompetencją wspólnotową².

Włączenie *acquis Schengen* do prawa UE miało szczególne znaczenia w procesie kolejnego rozszerzenia Unii Europejskiej. Od 1 maja 2004 r. nowi członkowie Unii zobowiązani zostali do przyjęcia jej dorobku prawnego, w tym postanowienia Schengen. Tu trzeba dodać, że do 20 grudnia 2007 r. reguły Schengen obowiązywały tylko 13 państw członkowskich UE i 3 spoza Unii: Szwajcarię, Islandię i Norwegię. Od 21 grudnia 2007 r. dorobek Schengen przyjęły kolejne państwa: Estonia, Litwa, Łotwa, Czechy, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry i Malta.

W zaprezentowanych poniżej analizach sięgnięto do szerokiej bazy źródłowej, tak o charakterze pierwotnym jak i wtórnym. Z tych pierwszych najważniejsze były odniesienia do kolejnych traktatów, Układu z Schengen, Konwencji Wykonawczej, Protokołu Schengenńskiego. Ważne znaczenie miały też trzy kodeksy regulujące problematykę graniczną, w badaniach wykorzystano również w szerokim zakresie literaturę przedmiotu.

¹ Zob. szerzej: Polska w strefie Schengen, red. W. Bednaruk, M. Bielecki, G. Kowalski, Lublin 2010, s. 10 i n.

² Zob. szerzej: Bezpieczeństwo wschodniej granicy Unii Europejskiej w transgranicznym przepływie osób i towarów, red. A. Kosińska, P. Witkowski, Zamość 2016, s. 22 i n.

Kodyfikacja zasad kontroli i ochrony granic zewnętrznych strefy Schengen

W prawie UE funkcjonują równolegle trzy kodeksy regulujące materię graniczną: Kodeks Graniczny Schengen, Kodeks Celny i Kodeks Wizowy. Stanowią one uzupełniającą się wzajemnie kodyfikację regulującą zasady dotyczące przepływu towarów, przekraczania granic wewnętrznych i zewnętrznych UE oraz strefy Schengen w ruchu osobowym i towarowym.

Pierwszy z nich, Kodeks Graniczny Schengen, reguluje swobodny przepływ osób na obszarze państw członkowskich i kwestie zabezpieczenia granic zewnętrznych. Został on ustanowiony w związku z rozszerzeniem strefy Schengen. Kiedy w latach 2007-2009 przystąpiło do niej 9 nowych państw członkowskich Unii i Szwajcaria spowodowało to dwukrotne zwiększenie się terytorium strefy bez granic. Tu trzeba wyjaśnić, że do 1 maja 2004 r. granicy na wschodzie, która liczyła około 4 tys. km. Długości, strzegły Niemcy, Austria, Finlandia i Włochy. Po przystąpieniu kolejnych nowych państw w 2004 r. granicami zewnętrznymi stały się Łotwa, Litwa, Estonia, Polska, Węgry, Słowenia i Słowacja. Wtedy wschodnia zewnętrzna granica lądowa z Rosją, Białorusią, Ukrainą i Mołdawią wydłużyła się do 6 tys. km. Tak powiększony obszar geopolityczny wymagał więc kodyfikacji regulującej jego funkcjonowanie. Podstawą stał się więc Kodeks Graniczny, który został wprowadzony w życie 13 października 2006 r., rok przed największym rozszerzeniem strefy Schengen.

Kodeks Graniczny Schengen to skodyfikowana forma zasad zawartych w Układzie Schengen i Konwencji Wykonawczej. Stanowi on, jak stwierdzono wyżej, kodyfikację całego *acquis* Schengen. Ma on formę rozporządzenia, co oznacza, że jest jednolicie stosowany na terytorium wszystkich państw członkowskich. Najistotniejszą jego część stanowią przepisy dotyczące granic zewnętrznych i wewnętrznych. Kodyfikuje on reguły przekraczania granic wewnętrznych przez obywateli państw trzecich, określa zasady współpracy państw członkowskich przy zarządzaniu i kontroli granic zewnętrznych. Reguluje także warunki tymczasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych. Jednym z najistotniejszych elementów Kodeksu są zasady dotyczące przekraczania granic, odzwierciedlające podstawowy dla reżimu Schengen podział na granice zewnętrzne i wewnętrzne³.

³ A. Szachoń-Pszenny, „*Acquis Schengen, a granice wewnętrzne i zewnętrzne w Unii Europejskiej*”, red. M. Górna, Poznań 2011, s. 259.

Jak zauważa A. Szachon-Pszenny: „Kodeks Graniczny Schengen to konstytucja strefy Schengen”. Konsoliduje on wszystkie akty prawa *acquis* Schengen, zastępuje je, tworząc jeden rzeczowy, formalnie i materialnie powiązany akt najwyższego rzędu. Kodyfikuje całą politykę kontroli granicznej oraz zagadnienia azylu i imigracji⁴.

W odpowiedzi na kryzys uchodźczy oraz rosnące zagrożenie terrorystyczne Komisja Europejska w grudniu 2015 roku przedstawiła rozporządzenie zmieniające Kodeks Graniczny Schengen. We wrześniu 2016 r. Parlament Europejski i Rada Europejska przyjęły rozporządzenie w sprawie utworzenia Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej⁵. Rozporządzenie zmieniające Kodeks Graniczny Schengen Rada przyjęła 7 marca 2017 r.⁶. W tym wypadku potrzeba nowelizacji Kodeksu Granicznego Schengen wiązała się także z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym system wjazdu/wyjazdu (EES) w odniesieniu do obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich Unii i strefy Schengen⁷. Generalnie zmiany te zobowiązały państwa członkowskie do regularnego sprawdzania wszystkich osób przekraczających granice zewnętrzne.

Kolejny Kodeks, unijny Kodeks Celny, określa zasady swobodnego przepływu towarów i pełni funkcję regulatora polityki handlowej. Jego pierwotna wersja została przyjęta w 1992 r. ale w raz z rozwojem procesów integracyjnych Unii była wielokrotnie zmieniana. Po największym rozszerzeniu UE, rozporządzeniem Parlamentu i Rady w 2008 r.⁸ ustanowiono nową, zmodernizowaną wersję wspólnotowego Kodeksu Celnego. Tak jak w przypadku Kodeksu Gra-

⁴ Tamże, s. 261.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, dostępne: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/>.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/458 z dnia 15 marca 2017 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/399 w odniesieniu do zintensyfikowania odpraw na granicach zewnętrznych z wykorzystaniem odpowiednich baz danych, dostępne: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/>.

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2225 z dnia 30 listopada 2017 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/399 w zakresie korzystania z systemu wjazdu/wyjazdu, dostępne: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/>.

⁸ Rozporządzenie Parlamentu i Rady (WE) nr 450/2008 z dnia 23 kwietnia 2008 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks celny, dostępny: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/>.

nicznego, miał on formę rozporządzenia co oznaczało, że wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowany we wszystkich państwach członkowskich. Wszedł on w życie 24 czerwca 2008 r. i głównym jego celem stało się określenie zasad i procedur, które regulują wprowadzanie towarów na obszar celny Unii lub z są niego wyprowadzanie. Kodeks Celny miał realizować cele zawarte w Strategii Lizbońskiej i zarządzać swobodnym przepływem towarów na wewnętrznym rynku strefy bez granic i wzmacniać bezpieczeństwo na jej granicach zewnętrznych.

1 maja 2016 roku weszło w życie Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające nowy Kodeks Celny⁹. Upraszcza on wymianę handlową poprzez ujednolicenie procedur oraz wykorzystanie innowacyjnych technologii. Kodeks ten gwarantuje przedsiębiorcom szybką odprawę celną poprzez zmniejszaną liczbę kontroli fizycznej i dokumentów.

Trzeci z wyżej wymienionych Kodeksów, kodyfikujących zasady kontroli i ochrony granic zewnętrznych strefy Schengen, to wspólnotowy Kodeks Wizowy, który ujednolicił zasady wydawania wiz w państwach członkowskich i reguluje politykę wizową. Ustanowiło go rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE, które weszło w życie 5 kwietnia 2010 r. Kodeks ten ustanawia zharmonizowane procedury i warunki rozpatrywania wniosków wizowych i wydawania wiz. Nadrzędne cele Kodeksu Wizowego są następujące: ułatwienie legalnego podróżowania i rozwiązanie problemu imigracji nieregulowanej, zwiększenie przejrzystości i pewności prawa, wzmocnienie gwarancji proceduralnych i równego traktowania osób ubiegających o wizę. W przepisach ogólnych Kodeksu określa tryb i warunki wydawania wiz na tranzyt przez terytorium państw członkowskich lub pobyt nieprzekraczający 3 miesięcy w dowolnym 6-cio miesięcznym okresie. Wprowadził też obowiązek pobrania od osoby ubiegającej się o wizę danych biometrycznych.

Instytucjonalizacja zarządzania zewnętrznymi granicami strefy Schengen

Jednolity obszar bez kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen wymaga wspólnej polityki zarządzania granicami zewnętrznymi. Za początek instytucjonalizacji oraz ujednolicenia w ramach zintegrowanego zarządzania

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny.

granicami zewnętrznymi uważa się powołanie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX)¹⁰. Agencja swoją formalną działalność zaczęła 3 października 2005 r. Agencja koordynowała współpracę operacyjną między państwami członkowskimi w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi. Wspomagała państwa członkowskie w szkoleniu funkcjonariuszy straży granicznej, ustanowieniu wspólnych standardów szkoleniowych, wspomagała w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej oraz udzielała niezbędnego wsparcia w organizowaniu wspólnych działań. W 2011 r. wprowadzone zostały zmiany mające na celu wzmocnienie zdolności operacyjnej Frontex-su i zmieniono jego nazwę. Od tego czasu Agencja zaczęła funkcjonować jako Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (FRONTEX)¹¹.

Kryzys migracyjny w połowie drugiej dekady XXI wieku obnażył niedociągnięcia i luki w istniejących mechanizmach zarządzania granicami zewnętrznymi strefy Schengen. Niektóre państwa członkowskie nie były wtedy w stanie zapewnić skutecznej kontroli granicznej oraz identyfikacji i rejestracji nielegalnych migrantów. Pokazał, że Frontex, przez niewystarczające zasoby kadrowe i wyposażenie techniczne oraz ograniczenia prawne w zakresie prowadzenia działań poszukiwawczych i ratowniczych, nie może skutecznie działać. Istotne było również i to, że rozmieszczenie sprzętu i funkcjonariuszy Agencji zależało od woli wysłania przez państwa członkowskie tych zasobów na granicę zewnętrzną i od złożenia wniosku przez państwo członkowskie, dotknięte kryzysem. Niedociągnięcia takie uwidoczniły się w np. przypadku Grecji, gdy Frontex zwrócił się do państw członkowskich o oddelegowanie 743 funkcjonariuszy do pracy na granicy zewnętrznej w Grecji a udało się oddelegować tylko 447.

Problemy z nielegalnymi migrantami zaowocowały tym, że 15 grudnia 2015 r. Komisja Europejska zaproponowała „stworzenie prawdziwego euro-

¹⁰ Rozporządzenie Rady (WE) NR 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz.U. L 349 z 25.11.2004. Potoczna nazwa „Frontex” pochodzi od francuskich słów „frontières extérieures”, które oznaczają granice zewnętrzne.

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 z 25 października 2011 zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 304 z dnia 22.11.2011.

pejskiego systemu zintegrowanego zarządzania granicami oraz utworzenie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej”. Główny cel tej propozycji było zagwarantowanie skutecznego stosowania wspólnych standardów zarządzania granicami oraz zapewnienie w razie konieczności wsparcia operacyjnego i interwencji w celu szybkiego reagowania na nowe sytuacje kryzysowe na granicach zewnętrznych Unii¹².

We wrześniu 2016 r., na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady powołana została do życia Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna (ESGiP)¹³. Utworzono ją na bazie Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz organów krajowych państw członkowskich. Jej zadanie to realizowanie, wspieranie i wdrażanie strategii operacyjnej i technicznej w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami we wszystkich państwach członkowskich. Jednocześnie ma być ośrodkiem zdolności operacyjnej i wiedzy fachowej, zapewniać praktyczne wsparcie krajowym organom straży granicznej i gwarantować skuteczne funkcjonowanie systemu ochrony granic¹⁴.

Zgodnie z Rozporządzeniem Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna jest organem Unii Europejskiej, posiada osobowość prawną, jest niezależna w podejmowaniu działań operacyjnych i technicznych. Posiada autonomię prawną, administracyjną i finansową, może nabywać lub zbywać mienie ruchome i nieruchome. Agencja dysponuje budżetem składającym się z dotacji Unii zapisanej w budżecie ogólnym UE, wkładu państw członkowskich oraz z finansowania z Unii w formie umów o delegowaniu zadań lub dotacji dodatkowych. Agencja ma zatrudnić do 2020 roku tysiąc osób, kiedy we Frontexie zatrudniono było 400 osób¹⁵.

¹² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Europejska straż graniczna i przybrzeżna oraz skuteczne zarządzanie granicami zewnętrznymi UE, 15.12.2015, COM (2015) 673 final, Strasburg, dostępne: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL>.

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, dostępne: <http://www.jmc.inp.uj.edu.pl/documents/134588737/136770899/FRONTEX.pdf>.

¹⁴ Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna, Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, Biuro Analiz i dokumentacji, Kancelaria Senatu, 2017, s. 4, dostępne: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/147/plik/ot-651_do_internetu.pdf, dalej Opracowanie tematyczne.

¹⁵ Tamże, s. 6.

Do najważniejszych zadań Agencji należy:

- monitorowanie ruchów migracyjnych, zarządzanie granicami zewnętrznymi, przeprowadzenie analizy ryzyka i oceny narażenia;
- wspomaganie państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych;
- zapewnienie pomocy technicznej i operacyjnej państwom członkowskim i państwom trzecim w akcjach poszukiwania i ratowania osób;
- tworzenie rezerwy szybkiego reagowania i rezerwy wyposażenia technicznego, w ramach zespołów wspierających zarządzanie migracjami na obszarach państw przyjmujących, rozmieszczenie zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz wyposażenia technicznego;
- rozmieszczenie niezbędnego wyposażenia oraz funkcjonariuszy straży granicznej i innych właściwych członków personelu z szybkiego reagowania,
- tworzenie zasobów obserwatorów przymusowych powrotów, eskorty przymusowych powrotów, zespołów interwencji powrotowych oraz specjalistów ds. powrotów;
- współpraca z Europejską Agencją Kontroli Rybołówstwa, Europejską Agencją Bezpieczeństwa Morskiego, Europol i Eurojustem¹⁶.

Powołanie Agencji nie pozbawiło krajów suwerenności w ochronie swoich granic. Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna monitoruje granice zewnętrzne Unii i współpracuje z państwami członkowskimi w zakresie szybkiej interwencji i usunięcia potencjalnych zagrożeń. Głównym zadaniem jest też pomaganie państwom członkowskim w organizowaniu i przeprowadzaniu operacji powrotów nielegalnych imigrantów z UE do krajów pochodzenia. Agencja wspiera również operacyjnie sąsiadujące państwa trzecie, jeżeli zwrócą się o pomoc na ich granicach. Pomoc taka może nastąpić tylko w przypadku, kiedy państwa trzecie przekażą informacje wywiadowcze na temat przestępczości transgranicznej organom krajowym i europejskim agencjom w celu wsparcia postępowań karnych.

¹⁶ Art 8, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, dostępne: <http://www.jmc.inp.uj.edu.pl/documents/134588737/136770899/FRONTEX.pdf>.

Wielkoskalowe systemy informatyczne

W zarządzaniu zewnętrznymi granicami strefy Schengen ważną rolę odgrywa Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, określana skrótem eu-LISA. Została ona ustanowiona Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 października 2011 r. Rozporządzenie weszło w życie w dniu 21 listopada 2011 r. a Agencja rozpoczęła wykonywanie swoich zadań 1 grudnia 2012 roku. Jest ona obecnie odpowiedzialna za zarządzanie operacyjne na szczeblu centralnym Systemem Informacyjnym Schengen drugiej generacji (SIS II), Wizowym Systemem Informacyjnym (VIS) oraz Eurodac. Agencji może zostać również powierzone rozwijanie innych wielkoskalowych systemów informatycznych oraz zarządzanie operacyjne tymi systemami w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Wykonuje ona także zarządzanie operacyjne kolejnymi systemami wielkoskalowymi: EES (The Entry-Exit System – System wjazdu/wyjazdu) oraz ETIAS (European Travel Information and Authorisation System – Europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż).

Agencja eu-LISA jest strukturą zdecentralizowaną. Rozporządzenie zapewnia jej osobowość prawną i autonomię organizacyjną¹⁷ przy czym autonomia finansowa wyraża się posiadaniem własnego budżetu¹⁸. Siedziba Agencji znajduje się w Tallinie, stolicy Estonii, zaś zadania związane z rozwojem technicznym i przygotowaniem do zarządzania operacyjnego SIS II i VIS są prowadzone w Strasburgu. Centrum wsparcia systemów informatycznych SIS II i VIS zostało natomiast umieszczone w Sankt Johann im Pongau (Austria).

Za najważniejszy z wielkoskalowych systemów informatycznych uznaje się System Informatyczny Schengen drugiej generacji (SIS II)¹⁹. Jego po-

¹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1077/2011 z dnia 25 października 2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości r., dostępne na stronie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL>

¹⁸ Strona główna UE, Informacje ogólne, dostępne na stronie: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eu-lisa_pl.

¹⁹ Rozporządzenia (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania systemu informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) (Dz. Urz. UE 2006, L 381, str. 4) i decyzji Rady 2007/533/WSiSW z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania systemu informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II), (Dz. Urz. UE 2006, L 381, str. 4).

przednik, SIS I, jest traktowany jako fundament wszystkich istniejących ogólnoeuropejskich systemów IT, które wspierają ponadnarodową wymianę informacji między organami ścigania. Jest on także określany jako największa w Europie wspólna baza danych służąca do utrzymywania i ochrony bezpieczeństwa publicznego, wspierania współpracy policyjnej i sądowej oraz zabezpieczania kontroli na granicach zewnętrznych²⁰. Jak już wcześniej zauważono, został on powołany na mocy Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen i zaczął obowiązywać od 26 marca 1995 roku. System SIS I zapewnił organom wyznaczonym przez państwa – strony porozumienia – dostęp do baz danych gromadzących wpisy dzięki zautomatyzowanej procedurze wyszukiwania.

System Informacyjny Schengen pierwszej generacji został zaprojektowany do obsługi maksymalnie 18 państw członkowskich. W związku z rozszerzeniem w 2004 r. Unii Europejskiej o 10 kolejnych państw oraz ze względu na potrzebę dostosowania SIS do najnowszych rozwiązań informatycznych i technologicznych, rozpoczęto prace nad utworzeniem Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) oraz Systemu Informacji Wizowej (VIS).

System Informacyjny Schengen drugiej generacji²¹ (SIS II) jest wielkoskalowym systemem informatycznym utworzonym na potrzeby rozszerzonej strefy Schengen oraz Unii Europejskiej. Funkcjonuje od 9 kwietnia 2013 roku a od maja 2013 zarządza nim Agencja eu-LISA. Struktura techniczna SIS II obejmuje:

- system centralny („centralny SIS II”), który składa się z funkcji wsparcia technicznego („CS-SIS”), zawiera bazę danych („baza danych SIS II”) i jednolity interfejs krajowy („NI-SIS”)²²;
- infrastrukturę łączności pomiędzy CS-SIS a NI-SIS („infrastruktura łączności”), dzięki której dane SIS II mogą być przekazywane przez przema-

²⁰ A. Parol, Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, w: Bezpieczeństwo Wschodniej Granicy Unii Europejskiej w transgranicznym przepływie osób i towarów, red. A. Kosińska, P. Witkowski, Zamość 2016, s. 109.

²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1987/2006 z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II), Dz.U. UE L 381, P. 0004-0023 z 28.12. 2006, dalej jako: rozporządzenie SIS II.

²² NI-SIS Narodowy Interfejs SIS II – interfejs umożliwiający wymianę informacji pomiędzy KSI a CS-SIS.

czoną do tego zaszyfowaną sieć wirtualną i wymieniane między biurami SIRENE²³;

- system krajowy („N.SIS II”) w każdym państwie członkowskim, który składa się z krajowych systemów danych, łączących się z centralnym SIS II. Zgodnie z wymogami dotyczącymi funkcjonowania SIS II, każde państwo członkowskie jest odpowiedzialne za budowę, eksploatację i utrzymanie krajowego N.SIS II oraz przyłączenie swojego N. SIS II do NI-SIS. Tu trzeba dodać, że NI-SIS składa się z jednego lokalnego interfejsu krajowego na każdy kraj członkowski, który scala fizycznie każde państwo z bezpieczną siecią. Ponadto zawiera urządzenia szyfrujące na użytek SIS II oraz połączenia między biurami SIRENE. Jednocześnie każde państwo członkowskie musi utworzyć główny interfejs krajowy, będący programem zabezpieczającym dostęp do CS-SIS. Kraj członkowski ma także obowiązek wyznaczyć organ na szczeblu centralnym odpowiadający za N.SIS II („urząd N.SIS II”). Podmiot ten ma na celu zapewnienie sprawnego działania i bezpieczeństwa N.SIS II, umożliwiającego właściwym organom dostęp do SIS II. Obligatoryjne jest również utworzenie „krajowego biura SIRENE”, zapewniającego wymianę wszelkich danych uzupełniających. Zajmuje się ono także koordynacją i weryfikacją jakości informacji wdrażanych do systemu oraz dysponuje dostępem do danych przetwarzanych w SIS II.

System Informacyjny Schengen, który od 2013 r. jest systemem drugiej generacji, zapewnia infrastrukturę zarządzania informacjami, wspiera kontrole graniczne i związane z nimi zadania policji w zakresie bezpieczeństwa a także współpracę sądową. SIS II to narzędzie używane podczas poszukiwania w bazie danych osób, utraconego lub skradzionego mienia oraz zakazów wjazdu, do której bezpośredni dostęp mają wszyscy funkcjonariusze policji i organów ścigania oraz przedstawiciele organów, którzy potrzebują informacji zawartych w tej bazie do wykonywania swoich zadań.

Drugim, po SIS II, z systemów wielkoskalowych jest wizowy system informacyjny państw strefy Schengen (VIS). Został on uruchomiony w dniu

²³ Biuro SIRENE to komórka organizacyjna w ramach struktury Komendy Głównej Policji, zapewniająca w szczególności wymianę informacji uzupełniających w trybie i zgodnie z zasadami określonymi w Załączniku Nr 1 do Decyzji Komisji 2006/758/WE z dnia 22 września 2006 r. w sprawie zmiany podręcznika SIRENE.

SIRENE – anglojęzyczny skrót terminu Supplementary Information Request at the National Entry – tłumaczony dosłownie oznacza „wniosek o informacje uzupełniające na wejściu krajowym”.

11 października 2011 r. Od 1 grudnia 2012 r. odpowiedzialna za niego jest Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości²⁴. Ma ona infrastrukturę łączności pomiędzy centralnym VIS oraz interfejsami krajowymi, odpowiada także za nadzór, bezpieczeństwo i koordynację relacji pomiędzy krajami uczestniczącymi i usługodawcą. Agencja eu-LISA pilnuje, aby funkcjonowanie VIS było zgodne z rozporządzeniem w sprawie VIS i żeby tylko upoważniony personel miał dostęp do danych w nim przetwarzanych. Równolegle z VIS Agencja zajmuje się zarządzaniem systemem VIS Mail, który służy przesyłaniu komunikatów między państwami członkowskimi przy użyciu infrastruktury VIS²⁵.

Podobnie jak SIS II, VIS jest oparty na scentralizowanym systemie służącym do wymiany danych wizowych między państwami członkowskimi. Infrastrukturę organizacyjną tworzą: Centralny Wizowy System Informacyjny (CS-VIS), interfejsy krajowe (NI-VIS) znajdujące się w każdym państwie członkowskim oraz infrastruktura komunikacyjna między Centralnym Wizowym Systemem Informacyjnym i interfejsami krajowymi. VIS łączy konsulaty w państwach spoza UE oraz jest aktywny na wszystkich zewnętrznych przejściach granicznych państw Schengen. Za budowę infrastruktury komunikacyjnej odpowiada Komisja Europejska, natomiast państwa członkowskie zobowiązane są do dostosowania infrastruktury krajowej do współpracy z VIS²⁶.

VIS przetwarza dane i decyzje dotyczące wniosków o wizy krótkoterminowe w celu odwiedzin lub tranzytu przez strefę Schengen. System może przeprowadzać identyfikację biometryczną, głównie odcisków palców, w celu identyfikacji i weryfikacji. Umożliwia funkcjonariuszom Straży Granicznej sprawdzenie, czy osoba przedstawiająca wizę jest jej prawowitym posiadaczem oraz zidentyfikowanie osób znalezionych na terytorium Schengen bez żadnych dokumentów lub niezgodnych z prawem. Korzystanie z danych biometrycznych w celu potwierdzenia tożsamości posiadacza wizy umożliwia szybsze, dokładniejsze i bezpieczniejsze kontrole. System ułatwia również proces wyda-

²⁴ A. Parol, s. 111.

²⁵ G. Pietrek, Systemy informatyczne przeznaczone do nadzoru nad przepływem ludności w Unii Europejskiej, w: Zarządzanie w XXI wieku – koncepcja organizacji przyszłości, Józefów 2016, s. 148.

²⁶ A. Parol, s. 112.

wania wiz, w szczególności dla osób często podróżujących. Składając pierwszy wniosek o wizę dana osoba musi zjawić się osobiście w celu pobrania od niej danych biometrycznych – od wnioskodawcy pobiera się odciski dziesięciu palców i wykonuje mu się zdjęcie²⁷. Technologia taka chroni podróżnych przed kradzieżą tożsamości.

Pełny dostęp do VIS w celu wprowadzania, modyfikowania, usuwania i przeglądania danych jest zastrzeżony wyłącznie dla organów wizowych. Ponadto zagwarantowano dostęp do przeglądania danych organom właściwym do przeprowadzania odpraw na przejściach granicznych na granicach zewnętrznych, organom odpowiedzialnym za udzielanie azylu oraz kontrolę legalności pobytu na terytorium państwa. Organy odpowiedzialne za przeprowadzanie odpraw na granicach zewnętrznych i na terytoriach krajowych mają dostęp do wyszukiwania informacji w VIS za pomocą numeru naklejki wizowej, łącznie z weryfikacją odcisków palców posiadacza wizy. Mogą przeszukiwać VIS w celu weryfikacji tożsamości osoby i/lub autentyczności wizy, i/lub potwierdzenia, czy dana osoba spełnia wymagania konieczne do wjazdu, pozostania lub zamieszkiwania na terytorium kraju. Jeżeli wyszukiwanie informacji wskazuje na to, że dane dotyczące posiadacza wizy są zarejestrowane w VIS, właściwy organ kontroli granicznej może przeglądać informacje zawarte w pliku danych dotyczących wniosku wizowego.

W systemie VIS przewidziano wyjątkową formę dostępu – pośrednią – dla organów państw członkowskich odpowiedzialnych za zapobieganie przestępstwom terrorystycznym i innym poważnym, ich wykrywanie oraz ściganie. Korzystanie z danych dla tych organów jest możliwe na podstawie uzasadnionego wniosku, dającego podstawy do uznania, że wgląd do danych VIS przyczyni się do zapobiegania, wykrycia lub ścigania przestępstw²⁸.

Trzecim z systemów wielkoskalowych jest Europejski Zautomatyzowany System Rozpoznawania Odcisków Palców (Eurodac). Pierwotnie ustanowiony został on na mocy Rozporządzenia Rady (WE) nr 2725/2000 z dnia 11 grudnia 2000 r. do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania konwencji dublińskiej²⁹. Obecną podstawę prawną jego funkcjonowania stanowi Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowie-

²⁷ G. Pietrek, s. 150.

²⁸ Art. 15-22. Rozporządzenie w sprawie VIS.

²⁹ A. Parol, s. 112.

nia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców³⁰.

Eurodac ma dwojakie zastosowanie. Pierwotnym celem systemu była realizacja założeń Wspólnego Europejskiego Systemu Azyłowego w zakresie realizacji prerogatyw dotyczących wskazania państwa właściwego do rozpatrzenia wniosku o azyl. System umożliwia właściwym organom państw członkowskich zidentyfikowanie osób występujących o azyl oraz osób zatrzymanych przy próbie nielegalnego przekroczenia zewnętrznej granicy Unii. Korzystając z systemu, państwa członkowskie mogą sprawdzić, czy ubiegający się o azyl lub cudzoziemiec, którego pobyt w państwie członkowskim okazał się nielegalny, nie ubiegał się poprzednio o azyl w innym państwie członkowskim, oraz czy ubiegający się o azyl nie przedostał się na terytorium Unii łamiąc prawo.

Podobnie jak pozostałe systemy wielkoskalowe, Eurodac składa się z jednostki centralnej, wyposażonej w skomputeryzowaną centralną bazę danych do porównywania odcisków palców oraz systemu elektronicznego przesyłania danych pomiędzy państwami członkowskimi UE a bazą danych. Agencja korzysta także z infrastruktury łączności Komisji, obecnie sieci s-TESTA³¹.

Celem systemu Eurodac jest umożliwienie wskazania państwa właściwego do badania wniosków o azyl złożonych w państwie członkowskim, zgodnie z przepisami Konwencji podpisanej w dniu 15 czerwca 1990 roku w Dublinie oraz w celu ułatwienia stosowania tej Konwencji. Konwencja dublińska została potem zastąpiona przez Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 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.

³⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (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 oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości z dnia 26 czerwca 2013, dostępne: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL>.

³¹ A. Parol, s. 113.

Uwagi końcowe

Utworzenie strefy Schengen – obszaru swobodnego przemieszczania się bez granic wewnętrznych – jest historycznym osiągnięciem państw członkowskich Unii Europejskiej. Decyzja o wprowadzeniu wspólnego wewnętrznego obszaru swobodnego przemieszczania się wymaga jednocześnie zapewnienie spójnych standardów i instrumentów zarządzania granicami zewnętrznymi i bezpieczeństwem wewnętrznym w oparciu o zasadę solidarnej odpowiedzialności. Zintegrowane zarządzanie granicami strefy Schengen jest wspierane przez szereg instrumentów, takich jak weryfikacja informacji w wielkoskalowych systemach informatycznych SIS II, VIS i Eurodac, współpraca państwowych służb ochrony granic z wyspecjalizowanymi agencjami unijnymi FRONTEX-em, eu-LISA oraz Europol-em i innymi.

Przeprowadzone postępowanie badawcze pozwala stwierdzić, że przyjęte rozwiązania systemowe cały czas ewoluują, dostosowują instrumenty zarządzania granicami zewnętrznymi do nowych problemów i wyzwań. Potwierdzeniem tego jest reforma Kodeksu Granicznego, ewolucja SIS i VIS, utworzenie nowej jednostki w ramach FRONTEX-su. Jednocześnie Komisja Europejska w 2016 r. przedstawiła projekt rozporządzenia ustanawiającego kolejne systemy wielkoskalowe – system wjazdu/wyjazdu (EES) i system informacji o podróży oraz zezwoleniu na podróż (ETIAS). Pełne stosowanie tych systemów zaplanowano na 2020 r.

Kryzys migracyjny, ataki terrorystyczne, brexit oraz wzrost tendencji antyunijnych w sporej części państw członkowskich to wyzwania, wobec których stanęła UE oraz strefa Schengen. W tym ostatnim wymiarze zmienia się nadrzędny cel strefy Schengen z „obszaru bez granic” na „bezpieczeństwo wewnętrzne”. W takiej sytuacji naturalna jest tendencja do zwiększenia kompetencji i roli wyspecjalizowanych agencji Unii w kwestiach zarządzania granicami. Jednocześnie możliwy jest jeszcze bardziej pesymistyczny scenariusz: jeżeli państwa leżące na kresach strefy Schengen nie dotrzymają obowiązujących jednolitych zasad zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi i nie będą chronić bezpieczeństwa wewnętrznego, konsekwencją może być zwężenie strefy „bez granic” do pięciu założycielskich państw Układu z Schengen.

Bibliografia

- Antoń P., Symboliczne zanikanie granic w Europie. Strefa Schengen – konsekwencje zmiany koncepcji granic w Unii Europejskiej, „Konteksty społeczne”, tom 3, 2015 nr 2.
- Balicki A., Idee integracji europejskiej w perspektywie historycznoprawnej, w: Polska w strefie Schengen, red. W. Bednaruk, M. Bielecki, G. Kowalski, Lublin 2010.
- Bednaruk T., Geneza Układu z Schengen, w: Polska w strefie Schengen, red. W. Bednaruk, M. Bielecki, G. Kowalski, Lublin 2010.
- Czapliński W., Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, Warszawa 2005.
- Dubaj S., Zarządzanie zewnętrzną granicą Unii Europejskiej w zakresie przemieszczania się osób, w: Bezpieczeństwo Wschodniej granicy Unii Europejskiej w transgranicznym przepływie osób i towarów, red. A. Kosińska, P. Witkowski, Zamość 2016.
- Gruszek A., Wzmocniona współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Unii Europejskiej, „Studia Europejskie”, 2002 nr 2.
- Guz T., Filozofia współpracy narodów, w: Polska w strefie Schengen, red. W. Bednaruk, M. Bielecki, G. Kowalski, Lublin 2010.
- Kuś A., Szachon-Pszenny, Wpływ *acquis communautaire* i *acquis Schengen* na prawo polskie – doświadczenia i perspektywy. Tom II – 15 lat *acquis Schengen* w prawie Unii Europejskiej, Lublin 2014.
- Moraczewska A., Adaptacja funkcjonowania strefy Schengen wobec dynamiki środowiska międzynarodowego, w: Unia Europejska wobec wyzwań przyszłości, Poznań 2015.
- A. Moraczewska, Transformacja funkcji granic Polski, Lublin 2008.
- Parol A., Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, w: Bezpieczeństwo Wschodniej Granicy Unii Europejskiej w transgranicznym przepływie osób i towarów, red. A. Kosińska, P. Witkowski, Zamość 2016.
- Pieprzny S., Krajowe formacje ochrony granicy państw członkowskich Unii, w: Bezpieczeństwo wschodniej granicy Unii Europejskiej w transgranicznym przepływie osób i towarów, red. A. Kosińska, P. Witkowski, Zamość 2016.
- Pietrek G., Systemy informatyczne przeznaczone do nadzoru nad przepływem ludności w Unii Europejskiej, w: Zarządzanie w XXI wieku – koncepcja organizacji przyszłości, Józefów 2016.
- Polska w strefie Schengen, red. W. Bednaruk, M. Bielecki, G. Kowalski, Lublin 2010.
- Suduł R., Bezpieczeństwo transgraniczne w strategiach i koncepcjach ochrony wewnętrznej granicy Unii Europejskiej na przykładzie wschodniej granicy Polski, w: Bezpieczeństwo wschodniej granicy europejskiej w transgranicznym przepływie osób i towarów, redakcja naukowa, A. Kosińska i P. Witkowski, Zamość 2016.

- Szachoń-Pszenny A., *Acquis Schengen, a granice wewnętrzne i zewnętrzne w Unii Europejskiej*, Poznań 2011.
- Trojanowska-Strzęboszewska M., *Trzy oblicza unijnych granic. Polityka granic zewnętrznych Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Zdanowicz M., A. Doliwa-Klepacka, *Osobowy ruch graniczny po wejściu Polski do strefy Schengen*, w: *Polska w Schengen*, red. M. Zdanowicz, Białystok 2009.

Małgorzata Pypeć

Stosunki międzynarodowe

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

pypec.m@gmail.com

INSTRUMENT POMOCY PRZEDAKCESYJNEJ UNII EUROPEJSKIEJ NA LATA 2007–2013

*European Union Pre-accession Assistance Instrument
for the years 2007–2013*

Streszczenie

Artykuł jest próbą analizy istoty, form i zakresu pomocy udzielanej przez Unię Europejską w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej – tzw. IPA I – oraz jej wpływu na proces przystosowywania się poszczególnych państw do wymogów akcesyjnych. Egzegezie poddany został zakres podmiotowy oraz przedmiotowy kształtu pomocy przedakcesyjnej w latach 2007–2013 a także formy jej finansowania ze środków wspólnotowych. W badaniach przyjęto, że pomoc przedakcesyjna, w badanych ramach, ma charakter systemowy i stanowi bardzo ważny czynnik wspierania dostosowywania się państw kandydujących do wymogów akcesyjnych. W konkluzji uznano, że środki finansowe pochodzące z funduszu IPA w istotnym stopniu pomagają państwom aspirującym w dofinansowaniu koniecznych reform, a co za tym idzie wpływają na przyspieszanie zmian, koniecznych do efektywnego przyjmowania *acquis communautaire*. W analizach wykorzystano kilku metod badawczych: metodę instytucjonalno – prawną, czynnikową i porównawczą. Zaprezentowane rozważania oparto na dokumentach wypracowywanych przez Komisję Europejską oraz literaturze przedmiotu.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, pomoc przedakcesyjna, Instrument Pomocy Przedakcesyjnej UE, IPA I.

Abstract

The article is an attempt to analyze the essence, forms and scope of assistance provided by the European Union under the Instrument for Pre-Accession Assistance – the so-called IPA I – and its impact on the process of adapting individual countries to the requirements of accession. The subject and subject scope of pre-accession assistance in the years 2007–2013 as well as the forms of its financing from the Community funds were subject to exegesis. The research assumes that pre-accession aid, in the framework under examination, is systemic and constitutes a very important factor in supporting the adaptation of candidate states to the accession requirements. In conclusion, it was recognized that the funds from the IPA fund largely help the aspiring countries to finance the necessary reforms, and thus affect the acceleration of changes necessary for the effective adoption of the *acquis communautaire*. Several research methods were used in the analyzes: the institutional-legal, the factor-based and the comparative method. The presented considerations are based on documents developed by the European Commission and the subject literature.

Keywords: European Union, pre-accession aid, EU Pre-accession Assistance Instrument, IPA

Uwagi wstępne

Etapy rozwoju integracji europejskiej nierozzerwalnie związane są z procesem rozszerzania m.in. Wspólnot Europejskich (WE) a potem Unii Europejskiej (UE) o nowe państwa członkowskie. Przebiega on w dwóch podstawowych wymiarach. Pierwszy z nich polega na pogłębianiu integracji, czyli stałym zwiększaniu liczby obszarów, objętych uregulowaniami, co oznacza, że w ten sposób poszerza się zakres przepisów prawa wspólnotowego. Drugi kierunek to rozszerzanie, czyli ciągle powiększanie liczby państw członkowskich w Unii. W tym przypadku, w ramach poszczególnych rozszerzeń, do UE dołączają państwa o bardzo zróżnicowanym poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego, często bardzo odbiegającym od standardów wspólnotowych. Wtedy pomoc przedakcesyjna jest instrumentem, który pomaga w przeprowadzeniu reform niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania państw w ramach Wspólnoty. Tym samym państwa aspirujące zyskują nie-

zbędne środki i czas na to, by móc odpowiednio przygotować się do pełnego członkostwa.

W celu odpowiedniego zrozumienia istoty pomocy przedakcesyjnej konieczne jest przybliżenie drogi, którą musi przejść każde z państw kandydujących. Specyfika procedury akcesyjnej wpływa bowiem na formę i rozwój wsparcia finansowego dla przyszłych członków Unii Europejskiej. I tak, po złożeniu przez państwo wniosku o członkostwo oraz uzyskaniu pozytywnej opinii (tzw. avis) Komisji Europejskiej oraz zgody ze strony Rady, możliwe jest rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych. Komisja przeprowadza wcześniej procedurę screeningu – kompleksowej analizy zgodności systemu prawnego państwa kandydującego z przepisami obowiązującymi w Unii Europejskiej. Przedmiotem screeningu są obszary wspólnotowego dorobku prawnego czyli *acquis communautaire*.¹ Kolejnym etapem są właściwe negocjacje akcesyjne, które po ich pozytywnym zakończeniu skutkują przyjęciem nowego państwa członkowskiego do Unii Europejskiej.

Kształt samych negocjacji akcesyjnych oraz warunków przyjęcia nowego państwa w poczet członków Unii zaczął kształtować się już w czasie pierwszego rozszerzenia, kiedy do organizacji dołączyły Dania, Irlandia i Wielka Brytania. Zastosowano wówczas wobec państw kandydujących zasadę „*Take it or leave it*” (pol. bierz wszystko lub odejdz). Polegała ona na narzuceniu potencjalnym członkom przyjęcia całości dotychczasowego dorobku prawnego wspólnot. Wszystkie akty prawne, przepisy czy procedury musiały być przez nie stosowane i respektowane od chwili uzyskania pełnego członkostwa. Oznaczało to też, że nowe państwa musiały zaakceptować Europejską Wspólnotę Gospodarczą /EWG/ w postaci, w jakiej ją zastały, bez możliwości jakichkolwiek zmian.² Wiązało się to z koniecznością przeprowadzenia reform wewnętrznych, niezbędnych do prawidłowego włączenia *acquis communautaire* w krajowy system prawny.

Zasada ta została rozszerzona w latach 90-tych XX wieku. W 1993 roku, na posiedzeniu Rady w Kopenhadze, wprowadzone zostały dodatkowe przepisy obowiązujące kandydatów. Tzw. kryteria kopenhaskie wymagały, aby państwa starające się o członkostwo posiadały stabilne systemy demokratyczne, gospodarkę rynkową mogącą stawić czoła konkurencji na rynku wspólnotowym oraz zdolność przyjęcia norm wspólnotowych, w szczególności odnoszą-

¹ *Proces rozszerzenia*, URL <http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/process-of-enlargement/index_pl.htm>.

² T. Bartoszewicz, *Zewnętrzna polityka gospodarcza EWG*, Warszawa 1997, s. 68-69.

cych się do unii politycznej, gospodarczej i walutowej.³ Na spotkaniu w Madrycie w 1995 roku dodano kolejne wymogi odnoszące się do kandydatów. Założono wówczas, że państwa nie tylko są zobowiązane do transpozycji norm wspólnotowych do prawa krajowego, ale też do zapewnienia takich struktur instytucjonalnych i administracyjnych, które zapewnią skuteczne wdrożenie tych przepisów i ich efektywne egzekwowanie. Państwa aspirujące do uzyskania pełnego członkostwa w Unii Europejskiej i w tym przypadku musiały spełnić łącznie wszystkie wskazane przez UE zasady⁴.

Wraz z postępowaniem procesów integracyjnych w Europie do członkostwa w Unii Europejskiej aspirować zaczęła coraz większa liczba państw. Proces rozszerzania zaczął obejmować wtedy podmioty, których rozwój gospodarczy i społeczny znacząco różnił się od standardów obowiązujących wśród państw członkowskich. Proces akcesji, a co za tym idzie przystosowania do wymogów członkostwa wydłużył się, ponieważ kandydaci zmuszeni byli do przeprowadzania licznych reform wewnętrznych dostosowujących do norm unijnych. W obliczu takich problemów Unia Europejska rozpoczęła przekazywanie takim podmiotom pomocy przedakcesyjnej, mającej na celu wsparcie w dostosowaniu się do wymogów członkostwa. Początkowo było ono indywidualnie przekazywane potrzebującym tego państwom, bez wyraźnie określonych ram instytucjonalnych. Zmianę takiego podejścia wymusiło rozszerzenie z 2004 roku, kiedy do Unii Europejskiej przyjęto aż 10 nowych państw członkowskich posiadających bardzo zróżnicowany poziom rozwoju. W trakcie tego procesu akcesyjnego wprowadzono wtedy po raz pierwszy fundusze przedakcesyjne, zapewniające pomoc finansową i techniczną, ukierunkowaną na najistotniejsze problemy, generowane przez państwa kandydujące. Celem funduszy przedakcesyjnej było przyspieszenie procesu reform wewnętrznych i dostosowania poszczególnych państw do wymogów członkostwa i przyjęcia całości *acquis communautaire*.

I tak w ramach perspektywy finansowej na lata 2007–2013 pomoc przedakcesyjna została skonsolidowana i ograniczona do jednej formy pomocy finansowej. Stał się nią tzw. Instrument Pomocy Przedakcesyjnej Unii Europejskiej (IPA I), który stanowił kompleksową formę wsparcia przedakcesyjnego, obejmującą wszystkie państwa kandydujące oraz potencjalnie kandydujące do członkostwa. Jego zakres przedmiotowy był bardzo szeroki i dotyczył wszyst-

³ *Wnioski Prezydencji Rady Europejskiej*, Kopenhaga, 21-22 czerwca 1993, URL <<http://www.archiwum-ukie.polskawue.gov.pl>>.

⁴ *Madrid European Council*, „Bulletin of the European Communities” 1995, No 12.

kich obszarów, w których konieczne było udzielenie pomocy przedakcesyjnej. W ramach IPA I przewidziano nie tylko wsparcie finansowe ale i techniczne, mające przyspieszyć proces akcesji nowych państw do Unii Europejskiej oraz ich jak najlepsze przygotowanie do tego procesu.⁵

Pomoc przedakcesyjna w ramach IPA I

Instrument Pomocy Przedakcesyjnej w ramach perspektywy finansowej na lata 2007–2013 wprowadzony został Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1085 z 2006 roku, ustanawiającym jednolite formy wsparcia dla państw starających się o członkostwo.⁶ Podjęcie tej decyzji poprzedziły opinie dotyczące pomocy przedakcesyjnej wydane przez Parlament Europejski oraz Komitet Regionów. Wdrażanie IPA I odbywało się na podstawie Rozporządzenia Komisji (WE) nr 718/2007, w którym zawarto przepisy szczegółowe dotyczące funkcjonowania funduszu.⁷ Jak stwierdzono wyżej, głównym założeniem Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej była pomoc państwom kandydującym we wdrożeniu *acquis communautaire* oraz właściwym przygotowaniu się do zasad obowiązujących państwa członkowskie.

Wsparcie oferowane w ramach IPA I skierowane zostało do dwóch rodzajów państw – kandydujących oraz potencjalnie kandydujących do członkostwa w Unii Europejskiej. Status państwa przystępującego miała wtedy Chorwacja, po tym jak 30 czerwca 2011 roku zakończyła negocjacje akcesyjne.⁸ Do państw posiadających status kandydujących zaliczały się zaś Islandia, Czarnogóra, Macedonia, Serbia oraz Turcja.

Instrument Pomocy przedakcesyjnej podzielony został na pięć komponentów, w ramach których udzielane było wsparcie finansowe. Wszystkie państwa, zarówno kandydujące jak i potencjalnie kandydujące, uprawnione zostały do korzystania ze wsparcia w ramach dwóch z nich. Pierwszy komponent IPA

⁵ Szerzej o korzyściach, jakie z rozszerzenia czerpie Unia Europejska: A. Inotai, *Korzyści dla Unii Europejskiej płynące z rozszerzenia na Wschód*, „Studia Europejskie” 1998, nr 3.

⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1085/2006 z dnia 17 lipca 2006 r. ustanawiające Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA), Dz. U. L 210/82 z 31.07.2006.

⁷ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 718/2007 z dnia 12 czerwca 2007 r. wdrażające rozporządzenie Rady (WE) nr 1085/2006 ustanawiające Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA), Dz. U. L 170 z 29.06.2007.

⁸ *Croatia – Country profile*, URL <http://ec.europa.eu/enlargement/acceding-country/croatia/index_en.htm>.

I dotyczył pomocy w okresie przejściowym oraz rozwoju instytucjonalnego. Jego głównym celem było wspieranie państw w przechodzeniu do systemu demokratycznego i gospodarki rynkowej. Drugi z komponentów odpowiadał za programy związane ze współpracą transgraniczną, w której udział mogli brać nie tylko beneficjenci IPA I, ale także państwa członkowskie Unii Europejskiej.⁹

Trzy pozostałe komponenty dostępne były jedynie dla państw kandydujących do członkostwa, z wyłączeniem państwa potencjalnie kandydujących. I tak komponent trzeci odpowiadał za rozwój regionalny a podejmowane w jego ramach działania dotyczyły sektorów takich jak transport, ochrona środowiska czy spójność gospodarcza. Za rozwój zasobów ludzkich odpowiadał komponent czwarty, w ramach którego realizowane programy powinny przyczyniać się do rozwoju spójności społecznej, walki z wykluczeniem oraz realizacji założeń Europejskiej Strategii Zatrudnienia. To wsparcie wspólnotowe skierowane było głównie na szkolenia oraz innego rodzaju formy kształcenia obywateli państw beneficjentów. Ostatni z komponentów dotyczył rozwoju obszarów wiejskich. Jego głównym celem było wspieranie sektora rolniczego w państwach kandydujących i przystosowanie go do późniejszego funkcjonowania w ramach Unii Europejskiej.¹⁰

Rozporządzenie Rady nr 1085/2006 regulowało zakres stosowania pomocy w zależności od tego czy dotyczy ono wszystkich beneficjentów czy wyłącznie państw kandydujących. Każdy z beneficjentów pomocy mógł liczyć na wsparcie dotyczące wzmocnienia systemu demokratycznego, w szczególności respektowania zasad państwa prawa. W kwestiach związanych z prawami człowieka szczególny nacisk położony został na prawa mniejszości, równość płci, zakaz dyskryminacji oraz pełne respektowanie praw podstawowych, przynależnych każdej jednostce ludzkiej. Środki przedakcesyjne skierowane zostały również na reformę systemów administracji państwowej, zwłaszcza w kontekście właściwego zarządzania programami wspólnotowymi.¹¹

Za zarządzanie oraz koordynowanie pomocy w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej odpowiedzialna była Komisja Europejska. Do jej zadań należało dbanie o to, aby wsparcie udzielane było zgodnie z najważniejszymi uregulowaniami Unii Europejskiej. Pomoc przedakcesyjna powinna być także zgodna z zasadami stosowanymi do funduszy wspólnotowych. Należały do

⁹ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 718/2007.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1085/2006.

nich spójność, komplementarność, koordynacja, partnerstwo oraz koncentracja.¹² Komisja miała też za zadanie promowanie zasady współodpowiedzialności, oznaczającej, że beneficjenci przejmują na siebie część obowiązków związanych z programowaniem i wdrażaniem pomocy.¹³ Tu należy dodać, że polityczne ramy pomocy udzielanej państwom kandydującym do członkostwa opierały się na porozumieniach, jakie podpisały one z Unią Europejską. Na ich podstawie formułowane były priorytety odnoszące się do każdego beneficjenta. Podstawowym dokumentem w tym zakresie stały się tzw. partnerstwa europejskie – pierwsze dokumenty podpisywane z państwami kandydującymi do członkostwa już w roku 2004. Zawierały one podstawowe wymogi, jakie powinny spełnić przed wstąpieniem do Unii Europejskiej. Także ważnym elementem stanowiącym polityczną podstawę dla udzielania pomocy przedakcesyjnej dla państw Bałkanów Zachodnich były układy o stabilizacji i stowarzyszeniu. Określały one wzajemne prawa i obowiązki Unii Europejskiej i państw kandydujących, przy czym szczególny nacisk kładły one na wprowadzanie w życie zasad demokratycznych oraz reguł gospodarki wolnorynkowej. Kolejnymi dokumentami, stanowiącymi podstawę wyboru priorytetów pomocy przedakcesyjnej były tzw. partnerstwa na rzecz przystąpienia, zawierane z poszczególnymi państwami. Określały one konkretne zobowiązania, jakie biorą na siebie państwa kandydujące, w związku z wstąpieniem do Unii Europejskiej.¹⁴

Istotne znaczenie dla wykształcenia się priorytetów pomocy przedakcesyjnej miały krajowe programy na rzecz przyjęcia dorobku wspólnotowego. W sposób szczegółowy określały one najważniejsze potrzeby danego państwa w związku z implementacją *acquis communautaire*. Na etapie ich formułowania możliwe było wskazanie podstawowych problemów, które rząd musi rozwiązać przed wstąpieniem do Unii Europejskiej. Każde z państw w sposób indywidualny wybierało też sektory wymagające największych reform.¹⁵

Istotnym elementem zarówno procesu rozszerzenia jak i udzielania pomocy przedakcesyjnej państwom kandydującym stała się zasada warunkowo-

¹² Szerzej na temat zasad pomocy udzielanej przez Unię Europejską: Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności, Dz. U. L. 210 z 31.07.2006.

¹³ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 718/2007.

¹⁴ *Stabilisation and association*, URL< http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/milestone_en.htm .

¹⁵ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 718/2007.

ści. Proces akcesji był dla wszystkich państw otwarty, jednak jego pokonywanie i zbliżanie się do pełnego członkostwa zależało w znacznej mierze od indywidualnych postępów każdego państwa oraz spełniania przez nie wymogów *acquis communautaire*. Dla Unii Europejskiej najważniejsze znaczenie miały realne reformy przybliżające je do standardów wspólnotowych.¹⁶

Formy pomocy przedakcesyjnej w ramach IPA I

Podstawą do udzielania pomocy państwom kandydującym i potencjalnie kandydującym w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej – IPA I – były umowy ramowe oraz sektorowe zawierane przez beneficjentów i Komisję Europejską. Podstawową formą tych porozumień stały się umowy ramowe, dotyczące środków wsparcia skierowanych do danego państwa. W poszczególnych przypadkach możliwe było jednak zawarcie umów sektorowych, które mogły dotyczyć dotacji unijnych w ramach konkretnych komponentów. Zawarcie i wejście w życie powyższych porozumień było warunkiem koniecznym do uruchomienia środków pomocowych na rzecz danego państwa.¹⁷ W przypadku umów sektorowych odnosiło się to wyłącznie do komponentów, w ramach których zawarto takie porozumienia.

Umowy regulowały większość wzajemnych zobowiązań państw-beneficjentów oraz Komisji w kwestiach związanych z zasadami udzielania pomocy wspólnotowej. Porozumienia obejmowały szeroko rozumiane kwestie instytucjonalne. Na ich podstawie powoływane były wewnętrzne struktury odpowiedzialne za zarządzanie programami w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej. Umowy ramowe regulowały także kwestie związane ze stosowaniem pomocy publicznej, zamówieniami publicznymi, ewentualnymi nieprawidłowościami, korektami i sprawozdaniami finansowymi. Umowy sektorowe, jeżeli miały miejsce, określały podobny zakres rzeczowy jak umowy ramowe, jednak w odniesieniu do jednego, konkretnego komponentu pomocy.¹⁸ Wszystkie takie porozumienia musiały być ze sobą zgodne i w żadnym aspekcie nie mogły naruszać prawa wspólnotowego.

¹⁶ W. Manteuffel, *Balkany Zachodnie drodze do UE*, URL <http://www.psz.pl/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=3800>.

¹⁷ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 718/2007.

¹⁸ Tamże.

Fakt podpisywania z każdym państwem umów ramowych i sektorowych sprzyjał stosowaniu zróżnicowania przy udzielaniu pomocy finansowej w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej. Wszystkie państwa kandydujące i potencjalnie kandydujące podlegały takim samym kryteriom, jednakże ich sytuacja, aktualne problemy, dokonania i niedociągnięcia oceniane były indywidualnie. Tu trzeba zaznaczyć, że Unia Europejska starała się kierować pomoc przedakcesyjną na te sektory, które w danym państwie wymagały największych nakładów finansowych. Miało to na celu koncentrację działań na tych dziedzinach, w których wdrożenie *acquis communautaire* wymagało dłuższego czasu.¹⁹

Wszelkie formy pomocy przedakcesyjnej musiały spełniać wymóg spójności, oznaczający ich pełną zgodność z politykami Unii Europejskiej. Jednocześnie pomoc przedakcesyjna nie mogła w żadnym stopniu naruszać prawa unijnego, w tym umów podpisywanych przez UE z państwami trzecimi. Wsparcie udzielane państwom kandydującym i potencjalnie kandydującym musiało być także spójne z innymi formami pomocy finansowej udzielanej przez państwa członkowskie. Dotyczyło to instrumentów wewnętrznych oraz zewnętrznych, którymi dysponowała wtedy Unia Europejska, a także wsparcia udzielanego za pomocą Europejskiego Banku Inwestycyjnego.²⁰

Pomoc wspólnotowa w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej mogła być udzielana w różny sposób. Podstawową formą wsparcia dla państw kandydujących i potencjalnie kandydujących było w badanym okresie bezpośrednie finansowanie różnego rodzaju inwestycji. W zależności od tego, w ramach którego komponentu udzielana była pomoc, inwestycje kierowano do różnych sektorów – od wzmacniania instytucji, przez infrastrukturę, po ochronę środowiska. Finansowanie mogło dotyczyć także umów, zamówień publicznych oraz dotacji. W przypadku ostatniej formy, ich przeznaczeniem mogła być spłata odsetek, pożyczek na specjalnych warunkach lub gwarancji kredytowych.²¹ Unia Europejska dotowała także wtedy wkłady do kapitału międzynarodowych instytucji finansowych lub banków rozwoju regionalnego, w zakresie w jakim ryzyko finansowe przez nią ponoszone ograniczone było jedynie do wysokości tych środków. Pomoc wspólnotowa mogła być wykorzystywana na pokrycie kosztów wynikających z udziału KE w różnego rodzaju międzynarodowych inicjatywach lub organizacjach, mających miejsce

¹⁹ Bałkany Zachodnie a integracja europejska..., s. 11-13.

²⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1085/2006.

²¹ Tamże.

na terenie państwa-beneficjenta. Tu trzeba jeszcze podkreślić, że warunkiem udzielenia pomocy finansowej było przeznaczenie jej na działania zmierzające do osiągnięcia celów, jakie stały przed państwami starającymi się o pełną integrację z Unią Europejską. Jednocześnie ich wykorzystanie musiało być każdorazowo zgodne z założeniami Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej.

Środki finansowe, przeznaczane przez Komisję dla państw kandydujących oraz potencjalnie kandydujących mogły być więc wykorzystywane na zarządzanie programami w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej. Były to głównie działania związane z programowaniem, monitorowaniem, kontrolą oraz audytem poszczególnych projektów realizowanych w danym państwie. Środki finansowe mogły być kierowane na badania, organizację spotkań, informację, promocję lub konieczne sieci komputerowe. W tę formę wsparcia przedakcesyjnego mogły być również wliczane środki administracyjne przeznaczane na zdecentralizowane zarządzanie projektami w ramach Instrumentu.²² Beneficjent musiał wykazać, że tego rodzaju pomoc jest konieczna do tego, aby należycie wdrożyć programy unijne i osiągnąć wszystkie zakładane w nich cele. Należy tu jeszcze zauważyć, że państwa kandydujące nie mogły w ten sposób finansować opłacania cel, podatków oraz uiszczania opłat na swoim terytorium.

W wyjątkowych, każdorazowo sprawdzanych i nadzorowanych sytuacjach, możliwe było udzielenie państwu kandydującemu lub potencjalnie kandydującemu wsparcia budżetowego. Tego rodzaju pomoc dotyczyła jedynie wybranych, szczególnych sytuacji, wymagających dodatkowych form wsparcia. Uzyskanie pomocy przedakcesyjnej w takim kształcie uzależnione było od zachowania odpowiedniego poziomu przejrzystości, rzetelności i wydajności administrowania finansami publicznymi w danym państwie. Poziom wsparcia zależny był od tego, w jaki sposób beneficjent osiąga cele, na które udzielone zostały środki finansowe. Przed dokonaniem płatności w ramach wsparcia budżetowego państwo musiało spełniać odpowiednie kryteria dokumentujące, że pomoc unijna wykorzystana zostanie zgodnie ze swoim przeznaczeniem a ryzyko ewentualnych nadużyć okaże się minimalne.²³

²² Tamże.

²³ Szerzej na temat wsparcia budżetowego: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Przyszłe podejście do wsparcia budżetowego UE na rzecz państw trzecich, COM(2011) 638, URL <http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/future_eu_budget_support_pl.pdf>.

Obok pomocy finansowej Instrument Pomocy Przedakcesyjnej oferował państwom kandydującym do członkostwa także inne formy wsparcia. Beneficjenci mogli więc korzystać z administracyjnych środków współpracy, obejmujących współpracę z ekspertami oddelegowanymi przez Unię Europejską. Działania takie to głównie szkolenia oraz wymiana informacji, przy czym instrumentami gwarantującymi ten rodzaj pomocy były TAIEEX oraz Twinning.²⁴ Państwa korzystające ze środków IPA I mogły otrzymać w ten sposób wsparcie umożliwiające lepsze zarządzanie programami pomocowymi oraz właściwe przygotowanie do funkcjonowania w strukturach UE.

Przekazywanie środków finansowych na konkretne programy, w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej, mogło przybierać różne formy. Pierwszą z nich były płatności zaliczkowe. W chwili gdy spełnione zostały wszystkie wymagane warunki – odpowiednia akredytacja urzędników państwowych, powiadomienie Komisji o otworzeniu specjalnego rachunku oraz podpisane stosowne porozumienie finansowe – środki finansowe były przekazane beneficjentom. Beneficjent zobowiązany był do przedstawienia Komisji wniosku o płatność i jeżeli w przeciągu 15 miesięcy nie wpłynął on do KE, państwo zwracało całość płatności zaliczkowej.²⁵ Drugą formą były płatności okresowe. W tym wypadku konieczne było przesłanie do Komisji wniosku o płatność, formalnie zgodnego z wymogami Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej. Dopiero po jego wpłynięciu Komisja mogła uruchomić środki finansowe dla beneficjenta.²⁶

Z chwilą zakończenia realizacji danego programu beneficjent zobowiązany był do przesłania Komisji wszystkich niezbędnych dokumentów – wniosków o płatność, stosownych sprawozdań okresowych, wyników audytu. Wtedy następowało ostateczne rozliczenie pomiędzy państwem kandydującymi a Komisją Europejską. Beneficjent zobowiązany był do przechowywania całej dokumentacji programu przez okres trzech lat.²⁷ W przypadku gdy Komisja stwierdziła jakiegokolwiek nieprawidłowości, nadużycia finansowe lub błędy w zarządzaniu programem, możliwe było dokonanie korekt finansowych.²⁸

²⁴ Instrument for Pre-accession Assistance (IPA).

²⁵ Tamże.

²⁶ Tamże.

²⁷ Tamże.

²⁸ Tamże.

Wszystkie programy współfinansowane przez Unię Europejską podlegały ocenie. Każdy z nich oceniany był *ex-ante*, na etapie planowania. Pod uwagę brana była wówczas jego zgodność z zasadami Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej, warunkami akcesji oraz wszystkimi dokumentami podpisanymi z danym państwem kandydującym oraz potencjalnie kandydującym. W stosownych wypadkach Komisja mogła podjąć się oceny strategicznej, okresowej lub oceny *ex-post*. Wszystkie te działania miały na celu bieżące monitorowanie zgodności programów z wytycznymi Unii Europejskiej. Pozwalało to na wykrycie wszelkich nieścisłości na jak najwcześniejszym etapie. Za bieżącą ocenę działania każdego z programów, odpowiadały krajowe struktury, zajmujące się zarządzaniem pomocą przedakcesyjną w danym państwie. Instytucje wewnętrzne zobowiązane zostały do tego, by raz w roku przedstawiać Komisji sprawozdania z programów, które im podlegają. Sprawozdania takie formułowane były też każdorazowo w przypadku zamknięcia któregoś z programów.²⁹

Każde z państw kandydujących oraz potencjalnie kandydujących mogło zostać pozbawione pomocy, przyznanej im w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej. Sytuacja taka mogła mieć miejsce, gdy beneficjent nie przestrzegał zasad nałożonych na niego przez Unię Europejską. Najpoważniejsze naruszenia dotyczyły zasad demokratycznych, państwa prawa, respektowania praw człowieka, praw mniejszości oraz podstawowych wolności obywatelskich. Przesłanką do zawieszenia pomocy było również nieprzestrzeganie przepisów zawartych w porozumieniach podpisanych pomiędzy beneficjentem a Unią Europejską. Poważnym powodem do wycofania się z przekazywania środków finansowych było również zaniedbywanie przez kandydatów przeprowadzania reform politycznych, gospodarczych i społecznych, do których zobowiązali się rozpoczynając proces akcesji do UE. W sytuacji powyższych naruszeń podejmowane były kroki zmierzające do zaprzestania transferów finansowych na rzecz danego państwa. Na wniosek Komisji Europejskiej Rada podejmowała wtedy niezbędne działania, przy czym decyzja taka podejmowana była przy zachowaniu większości kwalifikowanej. O wszystkich tego typu sytuacjach na bieżąco informowany był również Parlament Europejski.³⁰

²⁹ Tamże.

³⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1085/2006.

Zakres pomocy przedakcesyjnej w ramach IPA I

Na mocy art. 5 Rozporządzenia Rady nr 1085/2006, ustanawiającego Instrument Pomocy Przedakcesyjnej, kompetencje dotyczące przydziału środków finansowych należały do Komisji Europejskiej. Przy rozdzielaniu pomocy, jak już stwierdzono wyżej, pod uwagę brane były czynniki polityczne, takie jak realizacja kryteriów członkostwa z Kopenhagi oraz dotychczasowe postępy we wdrażaniu *acquis communautaire*. Duży wpływ na rozdział środków finansowych pomiędzy poszczególne państwa miały również zawarte z państwami kandydującymi Partnerstwa dla Członkostwa oraz Partnerstwa Europejskie.³¹

Rada zobowiązywała Komisję Europejską do przedstawiania Wieloletnich Orientacyjnych Ram Finansowych (WORF), stanowiących podstawę do rozdzielania środków pochodzących z Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej.³² Były one jednym z elementów uzupełniających w pakietach rozszerzenia, formułowanych corocznie przez Komisję. WORF zawierały podział funduszy z rozbiciem na poszczególne państwa, komponenty pomocy, działania prowadzone w wielu państwach (programy horyzontalne i regionalne) a także na wydatki pomocnicze. Uwzględniano w nich potrzeby danego państwa, możliwość absorpcji pomocy unijnej przez instytucje krajowe oraz umiejętność zarządzania funduszami wspólnotowymi. Oprócz ram finansowych na okres trzech lat, WORF przewidywał także wydatki o charakterze nadzwyczajnym oraz tymczasowe programy reagowania. Wszystkie umowy ramowe i sektorowe podpisywane przez państwa kandydujące i Komisję, musiały być zgodne z ramami finansowymi, zaproponowanymi w WORF.

Wieloletnie Orientacyjne Ramy Finansowe prezentowane przez Komisję, zawierały każdorazowo podział środków finansowych na poszczególne komponenty. Jedynie państwa mające status państw kandydujących do Unii Europejskiej miały prawo do pomocy w ramach pięciu komponentów. Podział środków w odniesieniu do państw potencjalnie kandydujących obejmował jedynie dwa komponenty – pomoc w okresie przejściowym i rozwój instytucjonalny oraz współpraca transgraniczna. Przy planowaniu poszczególnych komponentów brano pod uwagę gotowość zdecentralizowanych systemów za-

³¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1085/2006.

³² Wieloletnie Orientacyjne Ramy Finansowe (WORF), ang. Multi-annual Indicative Financial Framework (MIFF).

rzędzania, niezbędnych do wdrożenia pomocy. Punkt wyjścia stanowiło zbadanie jak państwa kandydujące radziły sobie z podobnymi zadaniami w czasie otrzymywania pomocy w ramach programów PHARE, ISPA, SAPARD oraz CARDS.³³

W przygotowywanych przez Komisję WORF, obok środków przeznaczonych dla konkretnych państw, uwzględniano także dwie inne grupy wydatków. Pierwszą z nich były wydatki pomocnicze, obejmujące wszelkie koszty administracyjne związane z procesem wdrażania Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej.³⁴ Drugą pozycją uwzględnianą w WORF były wydatki przeznaczone na programy dla wielu beneficjentów. Działania te miały za zadanie uzupełnić programy krajowe, zwłaszcza kiedy generowały skutki regionalne, efekt skali lub efekt zakresu. W ramach tych środków finansowane były te projekty, które przeprowadzone w inny sposób nie pozwoliłyby na osiągnięcie oczekiwanych efektów. Pomoc przedakcesyjna dotyczyła w tym przypadku zwiększenia współpracy pomiędzy państwami Bałkanów Zachodnich i Turcji, zwłaszcza w kontekście komponentu pierwszego. Środki te stanowiły również podstawę do finansowania już istniejących form współpracy w regionie oraz pomocy technicznej oferowanej w ramach instrumentu TAIEX. W wielu przypadkach programy regionalne i horyzontalne finansowane były przy współpracy Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych instytucji finansowych.³⁵

Tabela 1 zawiera podział środków finansowych w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej na lata 2007–2013 w rozbiciu na poszczególne państwa. Uwzględnione tu zostały także wydatki na programy dla wielu beneficjentów oraz wydatki pomocnicze. Zawarto w niej dane liczbowe w cenach bieżących w euro.

³³ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) Multi-annual Indicative Financial Framework for 2009-2011, COM(2007) 689, URL <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0689:FIN:EN:PDF>>.

³⁴ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) Multi-annual Indicative Financial Framework for 2010-2012, COM(2008) 705, URL <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0705:FIN:EN:PDF>>.

³⁵ Tamże.

Tabela 1: Podział środków finansowych Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej w latach 2007–2013 (w mln euro).

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Państwa							
Chorwacja	141,3	146,0	151,2	153,6	156,5	156,2	95,5
Macedonia	58,5	70,2	81,8	91,7	98,0	101,9	117,2
Islandia	-	-	-	-	12,0	12,0	6,0
Czarnogóra	31,4	32,6	34,5	33,5	34,2	35,0	35,4
Turcja	497,2	538,7	566,4	653,7	779,9	860,2	935,5
Albania	61,0	73,8	81,2	94,2	94,4	94,6	98,1
Bośnia i Hercegowina	62,1	74,8	89,1	105,4	107,4	107,9	111,9
Serbia	189,7	190,9	194,8	197,9	201,9	202,1	214,7
Kosowo	68,3	184,7	106,1	67,3	68,7	68,8	73,7
Inne wydatki							
Programy dla wielu państw	129,6	137,7	188,9	146,6	191,6	181,9	183,9
Wydatki pomocnicze	44,8	51,9	47,6	47,4	52,2	55,4	84,5

Źródło: *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) Zmienione Wieloletnie Orientacyjne Ramy Finansowe na lata 2012-2013*, COM(2011) 641, URL <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0641:FIN: PL:PDF>>.

Dane zawarte w tabeli obrazują wielkości środków otrzymywanych przez poszczególne państwa. W większości przypadków zaobserwować można zapowiadane przez Komisję systematyczne zwiększanie funduszy dla kandydatów. Ich wielkość zależała w dużej mierze od tego, czy państwo otrzymuje wsparcie w ramach dwóch czy pięciu komponentów IPA I. Potencjalni kandydaci w sposób naturalny otrzymywali mniejsze środki finansowe, z powodu ograniczonego zakresu możliwych do zrealizowania programów.

Z danych zawartych w tabeli wynika też, że Chorwacja, jako państwo kandydujące ale najbliższej akcesji, otrzymywała przez większość okresu wysokie środki finansowe. Z powodu planowanego przyjęcia jej do Unii Europejskiej w 2013 roku środki na ten rok zostały jej zmniejszone o połowę. W całości udzielone zostało wsparcie jedynie w ramach komponentu dotyczącego rozwoju obszarów wiejskich. W przypadku Macedonii oraz Czarnogóry otrzymywanie coraz wyższego wsparcia finansowanego motywowane było faktem, iż niezależnie od wielkości państwa, zapewnienie odpowiedniej zdolności administracyjnej wymagało określonych nakładów minimalnych.³⁶ Szczególnym wyjątkiem był tu przypadek Islandii. Dzięki wcześniejszej współpracy z Unią Europejską oraz wysokim standardom społecznym państwo to nie wymagało dużej pomocy przedakcesyjnej. Otrzymywała ona wsparcie jedynie w ramach I komponentu IPA, począwszy od roku 2011. Wyjątek stanowiło także wsparcie dla Kosowa: w latach 2008 i 2009 przyznano mu dodatkowe środki zwiększające finansowanie w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej z przeznaczeniem na wsparcie stabilności i rozwoju Kosowa.³⁷

Uwagi końcowe

Instrument Pomocy Przedakcesyjnej, tzw. IPA I, był pierwszą, skonsolidowaną formą pomocy przedakcesyjnej dla państw starających się o członkostwo w Unii Europejskiej. W tych ramach, a więc jednego funduszu, realizowane były wypłaty środków pomocowych dla wszystkich uprawnionych beneficjentów, przy czym obejmowały one wszystkie obszary pomocy przedakcesyjnej. Tu trzeba podkreślić, że wcześniejsza pomoc przedakcesyjna realizowana była przez wiele funduszy skierowanych do różnych państw i dotyczących poszczególnych obszarów wsparcia.

Kształt Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej pozwalał na stosowanie jednolitych zasad, dla każdego z potencjalnych beneficjentów. Ułatwiał także proporcjonalny podział środków pomiędzy poszczególne państwa i komponenty, w sposób zapewniający jak największą skuteczność oferowanej pomocy. Takie rozwiązanie stało się bez wątpienia dużym ułatwieniem dla państw kan-

³⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu oraz Rady. Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) Zmienione Wieloletnie Orientacyjne Ramy Finansowe na lata 2012-2013.

³⁷ Tamże.

dydujących i potencjalnie kandydujących, ze względu na ujednolicone procedury aplikowania o środki pomocowe.

Największym zarzutem, w stosunku do kształtu Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej w badanym okresie, jest argument o zbyt małej ilości środków przeznaczanych na ten cel. Wiele z państw kandydujących i potencjalnie kandydujących argumentuje, że otrzymywane dofinansowanie nie jest wystarczające na to, by spełnić wymogi Unii Europejskiej w planowanym czasie. To zaś odsuwało od nich perspektywę szybkiego członkostwa w organizacji. W latach 2007–2013 podnoszono też zarzut w kontekście podziału państw na kandydujące oraz potencjalnie kandydujące. W konsekwencji druga grupa otrzymywała dużo niższe wsparcie finansowe niż podmioty o statusie kandydatów. Podkreślano tu, że państwa potencjalnie kandydujące generują znacznie więcej problemów niż państwa kandydujące a więc tym samym ich potrzeby są dużo wyższe.

W kolejnej perspektywie finansowej na lata 2014–2020 w dalszym ciągu przewidziane są środki na pomoc przedakcesyjną dla państw aspirujących do członkostwa w Unii Europejskiej – ramach tzw. IPA II. Komisja Europejska uznała bowiem, że ujednolicony fundusz sprawdził się na tyle, iż należy kontynuować taką formę wsparcia dla państw kandydujących. Ta kolejna edycja Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej – IPA II skupia się na rozwoju społeczno-gospodarczym beneficjentów oraz postępach we wdrażaniu *acquis communautaire*.

Bibliografia

- Balkany Zachodnie a integracja europejska. Perspektywy i implikacje, Warszawa 2008.
- Bogdani M., Loughlin J., Albania and the European Union: The Tumultuous Journey Towards Integration and Accession, New York 2009.
- Dudek C.M., EU Accession and Spanish Regional Development: Winners and Losers, Brussels 2005.
- Górka-Winter B., Polityka zewnętrzna UE wobec Bałkanów Zachodnich – wniosek Chorwacji o przystąpienie do UE, „Biuletyn PISM” 2003, nr 36 (140).
- Negocjacje akcesyjne. Wnioski z doświadczeń Grecji, Hiszpanii i Portugalii, Natolin 1999.
- Maziarz E., Skutki przystąpienia Hiszpanii do WE, „Biuletyn PISM” 2002, nr 37.

- Muś J., Integracja Macedonii z Unią Europejską – przebieg, perspektywy i wyzwania, [w:] *Konflikty narodowe i europejskie aspiracje państw bałkańskich*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, Zeszyt 2, Rok 9 (2011), Lublin 2011.
- Olszewski P., *Stosunki Macedonii z Unią Europejską. Starania o członkostwo*, Lublin 2009.
- Popowicz K., *Dynamika integracji europejskiej*, Warszawa 2004.
- Przełom w dialogu z Kosowem przybliża Serbię do UE, „Biuletyn PISM” 2012, nr 31 (896).
- Reyes V. M., *Reguły gry czyli o negocjacjach akcesyjnych i łączeniu się Europy*, Warszawa 2000.
- Rezolucje Parlamentu Europejskiego o państwach kandydujących do Unii Europejskiej, „Biuletyn PISM” 2010, nr 26 (634).
- Sarisoy Guerin S., Stivachtis I., *On the Road to EU Membership. The Economic Transformation of Turkey*, Brussels 2011.
- Szymański A., *Turcja i Europa. Wyzwania i szanse*, Warszawa 2011.
- Sujkowska Z., *PHARE. Założenia, projekty, rezultaty*, Warszawa 2005.
- The prospects of the EU enlargement to Western Balkans*, AD 2011, Report of the Polish Institute of International Affairs, Warszawa 2011.
- Wyciśłok J., *Kontrola środków UE*, Warszawa 2004.
- Żuromski P., *Fundusze strukturalne i pomoc przedakcesyjna Unii Europejskiej*, Łódź 2011.

Daniel Bosiak

Stosunki międzynarodowe

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

daniel.bosiak@outlook.com

GEOGRAFICZNE INSTRUMENTY POMOCY ROZWOJOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ DLA AFRYKI (2000–2013)

*European Union Geographic Funding Instruments
to Africa (2000–2013)*

Streszczenie

Realizacja polityki rozwojowej jest niezwykle ważna dla wypełniania międzynarodowej roli Unii Europejskiej. Jako lider wśród dawców takiej pomocy dostarcza ona ponad połowę środków w ramach międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju. Z uwagi na historyczne uwarunkowania, szczególną rolę w tej polityce pełni Afryka – region, który nadal osiąga najniższe wskaźniki rozwoju społeczno-gospodarczego. Celem artykułu jest analiza pomocy rozwojowej udzielanej przez Unię Europejską w latach 2000–2013 państwom afrykańskim za pośrednictwem geograficznych instrumentów pomocy rozwojowej. W tym okresie zrealizowano dwie edycje (IX oraz X) Europejskiego Funduszu Rozwoju, program MEDA II, Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa oraz Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Afryka, Europejski Fundusz Rozwoju, Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa, Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju, MEDA, pomoc rozwojowa, współpraca na rzecz rozwoju

Summary

The realization of the development policy remains crucial for the European Union's international role. As a leader among development assistance donators, the EU provides more than half of the funds under international development cooperation. Due to historical factors, Africa plays a special role in this policy as a region which achieves the lowest socio-economic development indicators. The objective of this paper is to analyze the European Union's development assistance to Africa through development assistance geographic instruments in the period of 2000–2013. During this period two editions (9th and 10th) of the European Development Fund, the MEDA II programme, European Neighbourhood and Partnership Instrument and Instrument for the Development Cooperation were implemented.

Keywords: European Union, Africa, European Development Fund, European Neighbourhood and Partnership Instrument, Development Cooperation Instrument, MEDA, development assistance, development cooperation

Uwagi wstępne

W literaturze przedmiotu, praktyce politycznej oraz gospodarczej nie funkcjonuje powszechna definicja „pomocy rozwojowej”. Samo to pojęcie stosowane jest zamiennie z takimi określeniami jak „pomoc zagraniczna”, „pomoc humanitarna”, „walka z ubóstwem”, „współpraca rozwojowa”, a nawet „współpraca gospodarcza”.¹ W tym miejscu należy zaznaczyć, że także Unia Europejska nie opracowała własnej definicji pomocy rozwojowej, stosując powyższe określenia jako synonimy, dając temu wyraz w oficjalnych dokumentach.² W związku z tym podstawą dla rozważań w niniejszej pracy będzie definicja Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (*Official Development Assistance*, ODA), opracowana przez Komitet Pomocy Rozwojowej (*Development Assistance Commit-*

¹ D. Kopiński, *Pomoc rozwojowa. Teoria i polityka*, Warszawa 2011, s. 13–14.

² Określenia „współpraca na rzecz rozwoju” użyto w *Rozporządzeniu (WE) nr 1905/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 roku ustanawiającym instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju*, Dz. Urz. UE L 378/41 z 27.12.2006 r., z kolei „polityka rozwojowa UE” pojawia się w Konsensusie Europejskim, patrz: *Konsensus Europejski w sprawie Rozwoju*, Dz. Urz. UE C 46/1 z 24.02.2006 r., s. 1.

tee, DAC) OECD w 1969 roku. Do pojęcia „pomoc rozwojowa” dodano określenie „oficjalna”, by podkreślić rządowy charakter transferów.³ Obejmuje ona:

Darowizny i pożyczki przekazywane przez instytucje rządowe lub organizacje międzynarodowe, mające na celu wsparcie rozwoju gospodarczego i dobrobytu w państwach rozwijających się. Pożyczki traktowane są jako ODA wtedy, gdy zawierają element darowizny na poziomie 25% wartości całej kwoty. Ponadto warunkiem zaklasyfikowania współpracy rozwojowej jako Oficjalnej Pomocy Rozwojowej jest także to, aby państwo partnerskie, na rzecz którego udzielane jest wsparcie, znajdowało się na liście⁴ ustalonej przez Komitet Pomocy Rozwojowej OECD – liście biorców pomocy rozwojowej DAC.⁵

Wprowadzenie do współpracy rozwojowej Unii Europejskiej

Polityka rozwojowa znajduje się w agendzie działań Unii Europejskiej od czasu podpisania Traktatów Rzymskich w 1957 roku. Państwa tworzące⁶ wówczas Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) chciały w ten sposób zabezpieczyć swoje interesy w koloniach, które dopiero zaczynały stawać się niezależnymi podmiotami stosunków międzynarodowych. Traktat Ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą zawierał deklarację o solidarności Europy z państwami i terytoriami zamorskimi, którym poświęcono część IV „Stowarzyszenie krajów i terytoriów zamorskich”⁷. Dokument został uzupełniony o aneks zawierający spis krajów i terytoriów zamorskich.⁸ Jako cel stowarzysze-

³ K. A. Nawrot, *Kraje rozwijające się we współczesnej gospodarce światowej. Przyczynek do ekonomii rozwoju*, Warszawa 2014, s. 155.

⁴ OECD, *DAC List of ODA Recipients*, http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC_List_ODA_Recipients2018to2020_flows_En.pdf [dostęp: 12.03.2019].

⁵ Polska Pomoc, *Pomoc rozwojowa*, <https://www.polskapomoc.gov.pl/Pomoc,rozwojowa,1938.html> [dostęp: 12.03.2019].

⁶ Były to Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Republika Federalna Niemiec oraz Włochy.

⁷ *Traité instituant la Communauté Économique Européenne et documents annexes*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=PL>, s. 11, 109 [dostęp: 12.03.2019].

⁸ Aneks zawierał w większości terytoria leżące w Afryce. Należały do nich: Francuska Afryka Zachodnia: Senegal, Sudan Francuski, Gwinea Francuska, Wybrzeże Kości Słoniowej, Dahomej, Mauretania, Niger i Górna Wolta; Francuska Afryka Równikowa: Środkowe Kongo, Ubangi-Shari, Czad i Gabon; Komory, Madagaskar i tereny zależne, Francuska Somalia, Francuskie Terytoria Południowe i Antarktyczne, Autonomiczna

nia uznano promowanie rozwoju gospodarczego, społecznego oraz kulturalnego tych państw i terytoriów przez ustanowienie ścisłych relacji gospodarczych z państwami tworzącymi EWG. Stosunki między podmiotami zostały uregulowane w podpisanej na 5 lat Konwencji Wykonawczej w sprawie Stowarzyszenia Krajów i Terytoriów Zamorskich ze Wspólnotą, którą również dołączono do Traktatu. Na mocy Konwencji powołano pierwszą edycję Europejskiego Funduszu Rozwoju (dalej jako: EFR lub Fundusz), wówczas pod nazwą Funduszu Rozwoju Krajów i Terytoriów Zamorskich. W miarę uzyskiwania niepodległości przez kolejne kolonie europejskie konieczne stało się uregulowanie stosunków w zakresie współpracy rozwojowej, czemu służyły obowiązujące w latach 1964-1975 dwie Konwencje z Jaunde. Zmiany zachodzące na arenie międzynarodowej, postępująca dekolonizacja oraz przystąpienie Wielkiej Brytanii do EWG w 1973 roku na nowo określiły ramy współpracy.

Akcesja Zjednoczonego Królestwa była istotna o tyle, że znacząco poszerzyła katalog państw i terytoriów objętych szczególnymi relacjami ze Wspólnotą. W celu potwierdzenia wspólnej tożsamości państw leżących w Afryce, na Karaibach i Pacyfiku w 1975 roku podpisano Porozumienie z Georgetown tworzące Grupę Krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku⁹ (Grupę AKP). Relacje EWG z Grupą AKP regulowała Konwencja z Lomé, która wraz ze zmianami obowiązywała do momentu podpisania Umowy z Kotonu w 2000 roku, która pozostaje w mocy do lutego 2020 roku. Obecnie trwają prace nad kształtem przyszłych stosunków UE z Grupą AKP¹⁰.

Polityka rozwojowa jest de facto jedną z najstarszych polityk unijnych, jednak dopiero od momentu przyjęcia Traktatu z Maastricht można mówić o polityce rozwojowej Unii Europejskiej¹¹.

Republika Togo, Terytorium powiernicze Kamerun pod zarządem francuskim, Kongo Belgijskie i Ruanda-Urundi oraz Terytorium powiernicze Somalii pod zarządem włoskim.

⁹ *Georgetown Agreement on the organization of the African, Caribbean and Pacific Group of States (ACP)*, https://www.files.ethz.ch/isn/125455/1399_Georgetown_Agreement.pdf [dostęp: 15.03.2019].

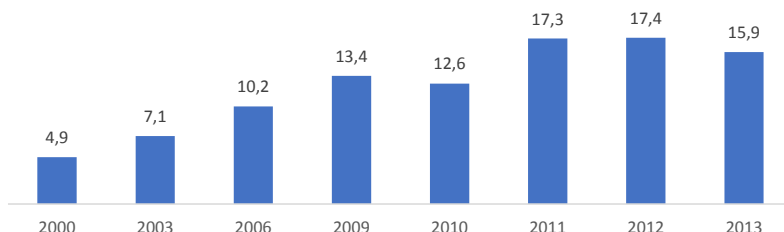
¹⁰ *Umowa z Kotonu*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/cotonou-agreement/> [dostęp: 15.03.2019].

¹¹ M. Jaskiewicz, E. Latoszek, *Polityka rozwojowa Unii Europejskiej. Geneza, ewolucja, zasady funkcjonowania*, [w:] E. Latoszek, M. Proczek, *Polityka Rozwojowa. Rola organizacji międzynarodowych w zwalczaniu ubóstwa na świecie*, Warszawa 2013, s. 171.

Unia Europejska jako donator pomocy rozwojowej

Unia Europejska zajmuje pozycję lidera wśród dawców pomocy rozwojowej dopiero po zsumowaniu wkładu instytucji unijnych oraz państw członkowskich. Łącznie dało to 58,2 mld euro w 2013 roku¹². Uwzględniając jedynie instytucje unijne, to na pomoc rozwojową więcej przeznaczyły wówczas Stany Zjednoczone (31,5 mld USD) oraz Wielka Brytania (17,9 mld USD)¹³. Poniższy wykres przedstawia roczne nakłady Unii na pomoc rozwojową w latach 2000–2013.

Wykres 1. Pomoc rozwojowa UE w latach 2000–2013 (w mld USD)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: OECD, *Development Co-operation Reports 2000–2014*, https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report_20747721 [dostęp: 15.03.2019].

Z powyższego wykresu wynika, że tylko w 2013 roku przekazano 15,9 mld USD na pomoc rozwojową. W porównaniu z rekordowym 2012 rokiem był to jednak spadek o 13,1%. Pierwsze spadki nakładów można zaobserwować w 2010 roku, co niewątpliwie wynikało z kryzysu strefy euro. Rekordowy wzrost miał miejsce w 2011, kiedy to – uwzględniając wartość dolara amerykańskiego w cenach stałych – zwiększono środki o 21,4% w porównaniu z rokiem poprzednim¹⁴.

¹² Komisja Europejska wzywa do odnowienia zobowiązań do osiągnięcia celów w zakresie oficjalnej pomocy rozwojowej, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4747_pl.htm [dostęp: 15.03.2019].

¹³ OECD, *Development Co-operation Report 2014*, s. 374, 378, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/dcr-2014-en.pdf?expires=1552656429&id=id&accname=guest&checksum=B01B929E3BC1E7474759274B31C2587D> [dostęp: 15.03.2019].

¹⁴ OECD, *Development Co-operation Report 2002*, s. 99, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/dcr-2002-en.pdf?expires=1554728173&id=id&accname=guest&checksum=B7A4DF99F129985AF06BE3226D0EC5AD> [dostęp: 07.04.2019].

W cenach bieżących rekordowy okazał się rok 2003, gdy wzrost wyniósł 31,7%, w stosunku do roku 2002¹⁵. W 2000 roku udział UE i jej państw członkowskich w udzielaniu pomocy rozwojowej wynosił 48%¹⁶, obecnie przekracza 50%.

W zakresie współpracy rozwojowej Unia Europejska pełni dwojaką rolę – udziela wsparcia w formie bilateralnej (98% ODA) oraz przekazuje środki innym organizacjom międzynarodowym (2%) – przede wszystkim agencjom ONZ. W 2012 roku 66% przekazanego wsparcia miało formę pomocy niewiązanej, co było zgodne ze współczesnymi trendami udzielania pomocy rozwojowej. Udział poszczególnych sektorów w unijnej współpracy rozwojowej prezentuje się następująco: sektor infrastruktury i usług gospodarczych (28%) oraz społecznych (23%), następnie sektory produkcji (14%), pomoc wielosektorowa (11%), pomoc humanitarna (8%), oświata, ochrona zdrowia i inne usługi społeczne (7%), wsparcie programowe i pozostałe sektory (po 4%) oraz inicjatywy oddłużeniowe (0,04%)¹⁷.

Unijna polityka współpracy na rzecz rozwoju kierowana jest do wszystkich regionów świata, to jednak Afryka obok Europy Wschodniej jest największym beneficjentem wsparcia. Korzystają z niego przede wszystkim państwa o średnim wyższym dochodzie (4,4 mld USD), państwa najsłabiej rozwinięte (4,2 mld USD) oraz państwa o średnim niższym dochodzie (3,2 mld USD)¹⁸. W ciągu 13 lat zmienił się kierunek geograficzny lokowania pomocy rozwojowej. Chociaż w 2000 roku do regionu Afryki Subsaharyjskiej przekazano najwięcej środków (1,5 mld USD), to wśród 10 największych odbiorców dominowały państwa europejskie (przekazano im łącznie 1,2 mld USD). Spośród tych państw liderem była Polska (691 mln USD). W tym zestawieniu Afrykę reprezentowały Tunezja (151 mld USD) oraz Maroko (142 mld USD)¹⁹. Po 2004 roku w unijnej polityce rozwojowej dokonały się duże zmiany. Nowe państwa członkowskie UE zaczęły przygotowywać się do roli

¹⁵ OECD, *Development Co-operation Report 2004*, s. 84, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/dcr-2004-en.pdf?expires=1552656775&id=id&accname=guest&checksum=589C0330315F3A508951CAC61328117E> [dostęp: 15.03.2019].

¹⁶ European Commission, *The European Development Fund in a Few Words*, s. 10, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a1033287-7b3f-43f4-9507-691a7d6f6e7d> [dostęp: 15.03.2019].

¹⁷ OECD, *Development Co-operation Report 2014*, 293, 295.

¹⁸ OECD, *Development Co-operation Report 2013*, s. 192, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/dcr-2013-en.pdf?expires=1552658306&id=id&accname=guest&checksum=1BDF0A4A70ED2EB18AB48EBB8D24F7D2> [dostęp: 15.03.2019].

¹⁹ OECD, *Development Co-operation Report 2002*, s. 99.

dawców²⁰, system pomocy rozwojowej został ponownie ujednolicony²¹, a i zmiana uległa sama lista odbiorców wsparcia. Liderem zestawienia została Turcja (360 mln USD), a połowę największych beneficjentów stanowiły już państwa afrykańskie – Maroko (258 mln USD), Demokratyczna Republika Konga (232 mln USD), Egipt (224 mln USD), Mozambik (162 mln USD) oraz Tanzania (161 mln USD)²². W 2012 roku udział Afryki w unijnej pomocy rozwojowej wynosił 42%, z czego 28% przekazano państwom Afryki Subsaharyjskiej (5 mld USD), a pozostałe 14% przypadło regionowi Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu (traktowanemu jako całość). Analizując procentowy udział poszczególnych regionów, można uznać, że UE obok Afryki tylko Europie Wschodniej nadała priorytetowy charakter, przekazując tam 31% wsparcia (5,6 mld USD). Pozostałe regiony nie przekroczyły 7% (Ameryka Łacińska i Karaiby oraz Azja Południowa i Centralna), 4% przypadło Azji Południowo-Wschodniej i Oceanii. Aż 48% ODA trafiło do 10 największych beneficjentów pomocy rozwojowej. Największym z nich pozostawała Turcja (ponad 3 mld USD). Spośród państw afrykańskich były to: Egipt (796 mln USD), Tunezja (603 mln USD), Maroko (506 mln USD), Demokratyczna Republika Konga (285 mln USD) oraz RPA (252 mln USD)²³. Niewątpliwie wysoki udział państw Afryki Północnej w tym zestawieniu wynikał z bezpośredniego sąsiedztwa UE, ale stanowił również odpowiedź na wydarzenia Arabskiej Wiosny, ponieważ jeszcze w 2009 roku wśród 10 największych odbiorców nie było Tunezji, a Etiopia (325 mln USD), Sudan (252 mln USD), Demokratyczna Republika Konga (229 mln USD) oraz tradycyjni odbiorcy unijnej pomocy jak Maroko (306 mln USD) oraz Egipt (204 mln USD)²⁴.

²⁰ W trakcie negocjacji akcesyjnych ustalono, że termin rozpoczęcia wpłat przez Polskę do Europejskiego Funduszu Rozwoju przypadnie 1 stycznia 2011 roku. Z kolei Chorwacja uczestniczy w unijnej polityce współpracy na rzecz rozwoju dopiero od 2014 roku. Patrz: Polska Pomoc, Europejski Fundusz Rozwoju, <https://www.polskapomoc.gov.pl/Europejski,Fundusz,Rozwoju,1545.html> [dostęp: 15.03.2019].

²¹ Od 1993 do 2005 roku funkcjonowały dwie grupy pomocy rozwojowej – ODA (Grupa I) oraz Pomoc Oficjalna (Grupa II). OA kierowana była do państw w okresie transformacji, przede wszystkim z Europy Wschodniej. Z powodu sukcesywnego spadku pomocy dla Grupy II oraz zmiany charakteru państw z biorców na dawców pomocy postanowiono przywrócić jednolitą listę beneficjentów. Więcej w: D. Kopiński, dz. cyt., s. 131-132.

²² OECD, *Development Co-operation Report 2006*, s. 76, https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report-2006_dcr-2006-en [dostęp: 15.03.2019].

²³ OECD, *Development Co-operation Report 2014*, 293-294.

²⁴ OECD, *Development Co-operation Report 2011*, s. 154, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/dcr-2011-en.pdf?expires=1552660389&id=id&accname=guest&checksum=8A5BB6D8005AB62F7035E4C743B9A40A> [dostęp: 15.03.2019].

Geograficzne instrumenty pomocy rozwojowej Unii Europejskiej dla Afryki

Afryka Północna

Program MEDA II (2000–2006)

W 1995 roku zainicjowano nową formę współpracy Unii Europejskiej z państwami Basenu Morza Śródziemnego – Partnerstwo Eurośródziemnomorskie²⁵. W tym celu, na mocy Rozporządzenia Rady (WE) nr 1488/96²⁶ powołano specjalny instrument finansowy, tzw. Mechanizm MEDA (fr. *des mesures d'accompagnement financières et techniques*), który stanowił główne źródło finansowania projektów. Program MEDA zrealizowano w dwóch edycjach: MEDA I (1995–1999) oraz MEDA II (2000–2006)²⁷. Spośród państw Afryki Północnej jego beneficjentami były: Algieria, Egipt, Maroko oraz Tunezja.

Na drugą edycję programu MEDA przeznaczono 5,1 mld euro, co stanowi wzrost o około 2 mld euro w porównaniu do MEDA I (ponad 3 mld euro). Aż 81% środków przeznaczono w formie wsparcia bilateralnego²⁸. Poniższy wykres przedstawia dystrybucję środków programu MEDA II.

²⁵ Partnerstwo Eurośródziemnomorskie (*Euro-Mediterranean Partnership*, Euromed) znane również jako Proces barceloński to forma współpracy Unii Europejskiej z 12 państwami Basenu Morza Śródziemnego zainicjowana w Barcelonie w dniach 27–28 listopada 1995 roku wraz z podpisaniem Deklaracji Barcelońskiej oraz Programu Roboczego. Było to wydarzenie bez precedensu, ponieważ stanowiło przejście z relacji bilateralnych na poziom multilateralny. Deklaracja wzorowana na Akcie Końcowym OBWE z Helsinek z 1975 r. przewidywała trzy obszary współpracy: polityczny i bezpieczeństwa (uzupełniany bilateralnymi umowami stowarzyszeniowymi), gospodarczy i finansowy oraz społeczny, kulturowy i humanitarny. Patrz: K. Stachurska-Szczesiak, *Program MEDA w polityce pomocy Unii Europejskiej państwom Maghrebu*, Toruń 2007, s. 61–88.

²⁶ *Council Regulation (EC) No 1488/96 of 23 July 1996 on financial and technical measures to accompany (MEDA) the reform of economic and social structures in the framework of the EuroMediterranean partnership*, Dz. Urz. WE L 189/1 z 30.07.1996 r.

²⁷ *Council Regulation (EC) No 2698/2000 of 27 November 2000 amending Regulation (EC) No 1488/96 on financial and technical measures to accompany (MEDA) the reform of economic and social structures in the framework of the Euro-Mediterranean partnership*, Dz. Urz. WE L 311/1 z 12.12.2000 r.

²⁸ European Commission, *Evaluation of the Council Regulation N° 2698/2000 (MEDA II) and its implementation. Final Report. Volume III: Annexes*, s. 58, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-cooperation-ec-meda2-1264-annex2-200906_en_2_0.pdf [dostęp: 04.04.2019].

Wykres 2. Dystrybucja środków w ramach programu MEDA II (w mln euro)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Evaluation of the Council Regulation N° 2698/2000 (MEDA II) and its implementation. Final Report. Volume III: Annexes*, s. 58.

Największym beneficjentem środków spośród 9 państw i terytoriów objętych programem MEDA II było Maroko, którego udział wyniósł 19%. Udział pozostałych państw Afryki Północnej w dystrybucji środków z programu MEDA II prezentował się następująco: Egipt – 12%, Tunezja – 10%, Algieria – 7%. Libia nie była objęta programem z powodu odmowy uczestnictwa w Procesie Barcelońskim. Państwa Afryki Północnej otrzymały łącznie 2 mld 431 mln euro, co przewyższyło kwotę dla liczniej reprezentowanych państw i terytoriów Bliskiego Wschodu, dla których przewidziano 1 mld 748 mln euro. Programy współpracy regionalnej pochłonęły 904 mln euro (18%)²⁹.

Realizacja MEDA II opierała się na liście priorytetów przyjętych indywidualnie dla każdego beneficjenta (tzw. *Country Strategy Paper*, CSP) oraz strategii Komisji Europejskiej dla regionu Morza Śródziemnego na lata 2000-2006 (*Regional Strategy Paper*). Łącznie zrealizowano 307 projektów, w tym 74 projekty wsparcia reform gospodarczych, 57 w sektorze infrastruktury, 47 w sektorze spraw społecznych, 25 zarządzania, 18 dialogu politycznego, 13 dla zasobów naturalnych, 6 humanitarnych, 5 z zakresu rolnictwa oraz 62 w pozostałych sektorach. W odniesieniu do rodzaju pomocy 245 projektów przyjęło formę pomocy technicznej, 29 to inicjatywy Europejskiego Banku Inwestycyjnego, 15 ogólnego wsparcia budżetowego, 14 sektorowego wsparcia budżetowego oraz 4 projekty twinningowe. Najwięcej projektów zrealizowano

²⁹ Tamże.

w Autonomii Palestyńskiej – 44, zaś spośród państw Afryki Północnej przodownikiem było Maroko z liczbą 30 zrealizowanych przedsięwzięć³⁰.

W każdym z państw dokonano oceny pomocy rozwojowej zgodnie z kryteriami DAC OECD. Średnia dla wszystkich kryteriów była satysfakcjonująca i wyniosła 75%. W zakresie dopasowania pomocy było to 74%, wydajności – 72%, skuteczności – 76%, wpływu – 75% oraz trwałości – 76%. Na uznanie zasługuje wynik Maroka w zakresie dopasowania pomocy rozwojowej na poziomie 81%, który okazał się najlepszy spośród wszystkich państw dla tego kryterium. Z kolei w przypadku Algierii, jak i Libanu ewaluacja wykazała, że oba te państwa w żadnym z kryteriów nie osiągnęły średniej dla regionu Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu³¹.

Europejski Instrument Partnerstwa i Sąsiedztwa (2007–2013)

Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*, ENPI) funkcjonował na podstawie Rozporządzenia (WE) nr 1638/2006³² jako podstawowe źródło finansowania działań w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Ujednolicił geograficzne instrumenty pomocy finansowej kierowane do państw byłego Bloku Wschodniego (Program TACIS) oraz Basenu Morza Śródziemnego (MEDA). Tym razem katalog państw Afryki Północnej został poszerzony o Libię. Współpraca w oparciu o ENPI polegała na rozwijaniu stosunków dobrosąsiedzkich, intensyfikacji handlu, eliminacji ubóstwa, wsparciu reform gospodarczych i politycznych oraz szeroko rozumianej współpracy regionalnej i subregionalnej. W związku z wybuchem pod koniec 2010 roku Arabskiej Wiosny główny nacisk położono na promowanie praw człowieka, *good-governance* oraz demokratyzację³³. Budżet ENPI opiewał na

³⁰ European Commission, *Evaluation of the Council Regulation N° 2698/2000 (MEDA II) and its implementation. Final Report. Volume II: Methodology*, s. 9, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-cooperation-ec-meda2-1264-annex1-200906_en_2_0.pdf [dostęp: 04.04.2019].

³¹ European Commission, *Evaluation of the Council Regulation N° 2698/2000 (MEDA II) and its implementation. Final Report. Volume III: Annexes*, s. 445.

³² Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, Dz. Urz. UE L 310/1 z 09.11.2006 r.

³³ Komisja Europejska, *Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie*, COM(2011)303, s. 2.

ponad 13 mld euro, co stanowiło 32-procentowy wzrost w porównaniu do programów MEDA oraz TACIS³⁴. 95% z tej kwoty pochłonęły programy krajowe i wielokrajowe, pozostałe 5% programy współpracy transgranicznej³⁵.

Wzorem realizacji programu MEDA II, opracowano strategię krajowe (CSP) oraz Krajowe Programy Indykatywne (*National Indicative Programme*, NIP). W związku z Arabską Wiosną, w latach 2011-2013 dokonano rewizji NIPs i powołano dodatkowy instrument pod nazwą Wsparcie dla Partnerstwa, Reform oraz Inklusywnego Rozwoju Gospodarczego (*Support for Partnership, Reforms and Inclusive Growth*, SPRING), który zasilił budżet ENPI dodatkowymi 540 mln euro, z czego aż 388 mln euro przekazano państwom Afryki Północnej³⁶. Poniższa tabela przedstawia rozkład środków w ramach ENPI ze wskazaniem udziału państw Afryki Północnej w porównaniu do subregionu Bliskiego Wschodu oraz Partnerstwa Wschodniego i Rosji.

Tab. 1. Nakłady w ramach ENPI w latach 2007-2013 (zobowiązania w mln euro)

Państwo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Ogółem
Algieria	57	32,5	35,6	59	58	74	50	366,1
Egipt	137	149	140	192	92	250	47	1 007
Libia	2	4	-	12	10	25	30	83
Maroko	190	228,7	145	158,9	156,6	207	334,9	1 421,1
Tunezja	103	73	77	77	180	130	135	775
Państwa Afryki Północnej	489	487,2	397,6	498,9	496,6	686	596,9	3 652,2
Południowe Sąsiedztwo UE	1 228,4	1 157,7	1 099,4	1 208,4	1 304,6	1 473,4	1 569,3	9 041,2
Partnerstwo Wschodnie i Rosja	396,2	446,7	429,3	486,9	569	728,7	827,9	3 884,6
Całość ENPI ¹	1 628,8	1 732,7	1 672,6	1 839,9	2 054,8	2 396,5	2 556	13 881,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: European Commission, *European Neighbourhood and Partnership Instrument: 2007-2013 Overview of Activities and Results*, s. 74.

³⁴ European Commission, *European Neighbourhood and Partnership Instrument: 2007-2013 Overview of Activities and Results*, s. 13, 74, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/overview_of_enpi_results_2007-2013_en_0.pdf [dostęp: 04.04.2019].

³⁵ European Commission, *European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI)*, <https://web.archive.org/web/20160724032125/https://ec.europa.eu/europeaid/node/7433> [dostęp: 07.04.2019].

³⁶ European Commission, *European Neighbourhood and Partnership Instrument: 2007-2013 Overview of Activities and Results*, s. 8, 81.

Największym beneficjentem środków z ENPI spośród państw i terytoriów Południowego Sąsiedztwa UE była nieuznawana jako państwo Palestyna, której przekazano 2 mld 521,7 mln euro. Liderem wśród państw Afryki Północnej po raz kolejny okazało się Maroko, dla którego największe środki wpłynęły w 2013 roku. Ponad miliard euro przyznano Egiptowi, jednak niewdrażanie reform spowodowało zamrożenie wypłaty 320 mln euro. Tunezja otrzymała 775 mln euro, z kolei Algieria 366 mln euro. Listę odbiorców subregionu Afryki Północnej zamyka Libia ze wsparciem w wysokości 83 mln euro, gdzie w 2009 roku nie dokonano żadnych transferów funduszy. W przeciwieństwie do programu MEDA II, tym razem to państwa i terytoria Bliskiego Wschodu otrzymały większość środków (3 mld 870,2 mln) przy 3 mld 652,2 mln euro dla Afryki Północnej. Pozostałe 1 mld 519 mln euro pochłonęły programy regionalne i międzyregionalne. Wielkości nakładów wskazują, że w latach 2007–2013 Południowemu Sąsiedztwu UE nadano większą wagę niż państwowemu Partnerstwu Wschodniego i Rosji³⁷.

Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa, podobnie jak programy MEDA należał do budżetowych instrumentów finansowania współpracy rozwojowej w Afryce. W 2014 roku ENPI został przekształcony w Europejski Instrument Sąsiedztwa (*The European Neighbourhood Instrument*, ENI)³⁸.

Pośród państw Afryki Północnej współpraca przebiega najsprawniej z Marokiem oraz Tunezją. Są to państwa, które od uzyskania niepodległości utrzymują partnerskie relacje z Unią Europejską. Maroko pozostaje największym beneficjentem spośród państw Afryki Północnej, co przekłada się na satysfakcjonujące rezultaty. Z kolei Tunezja to państwo, w którym istnieje największe prawdopodobieństwo przeprowadzenia skutecznych przemian politycznych. Wśród największych wyzwań dla Tunezji można wyróżnić problemy bezpieczeństwa (terroryzm) oraz zintensyfikowanie aktywności gospodarczej³⁹. Problematyczne są relacje Unii z Algierią, Egipcem oraz Libią. W przypadku Algierii najmniejszy udział w dystrybucji środków w ramach programu MEDA II tłumaczono niestabilną sytuacją wewnętrzną tego pań-

³⁷ European Commission, *European Neighbourhood and Partnership Instrument: 2007-2013 Overview of Activities and Results*, s. 20-21, 28, 34, 74.

³⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa, Dz. Urz. UE L 77/27 z 15.03.2014 r.

³⁹ Trybunał Obrachunkowy, *Pomoc UE dla Tunezji. Sprawozdanie specjalne nr 03/2017*, s. 8-9, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_3/SR_TUNISIA_PL.pdf [dostęp: 04.04.2019].

stwa, która przejawiała się m.in. w kryzysie instytucji⁴⁰. Nie bez znaczenia pozostają doświadczenia wojny o niepodległość Algierii, które cały czas wpływają na relacje z Europą. Ciekawy przypadek stanowi Egipt. Choć jest to drugi największy beneficjent unijnych funduszy w Afryce Północnej, to współpraca z nim napotyka wiele trudności – wielokrotne naruszenia postanowień umowy z Komisją Europejską, niewdrażanie reform oraz niestabilna sytuacja wewnętrzna doprowadziły w 2013 roku do obcięcia dotacji z 47 mln euro do jedynych 16 mln euro⁴¹. Libia w wyniku Arabskiej Wiosny pozostaje państwem upadłym, co znacząco wpływa na brak efektywności niesionej pomocy i przyznawanie relatywnie niewielkich funduszy z ENPI. Podobnie jak w przypadku Algierii, część projektów kontynuowano w ramach ENI – większość z zakresu ochrony osób szczególnie zagrożonych oraz społeczeństwa obywatelskiego. Jednak niestabilna sytuacja wewnętrzna Libii zmusiła UE do zawieszenia projektów wsparcia instytucjonalnego⁴².

Afryka Subsaharyjska

Europejski Fundusz Rozwoju

Europejski Fundusz Rozwoju należy do pozabudżetowych instrumentów finansowania pomocy rozwojowej. Funkcjonuje od 1959 roku (wówczas jako Fundusz Rozwoju Krajów i Terytoriów Zamorskich). Środki EFR pochodzą głównie z wpłat państw członkowskich, a jego działalność podlega odrębnym regułom finansowym, przy czym za jego zarządzanie odpowiada Komisja Europejska oraz Komitet Europejskiego Funduszu Rozwoju. Podstawowym celem funkcjonowania Funduszu jest redukcja ubóstwa oraz wspieranie działań w zakresie pokoju i bezpieczeństwa, stabilności i demokratyzacji państw. Na EFR składają się następujące instrumenty: inwestycyjne, finansowe, wypłat oraz zarządzania ryzykiem. Obejmuje to dotacje, kapitały ryzyka (*venture capital*) oraz pożyczki dla sektora prywatnego. Działalność Funduszu opiera się na wieloletnich planach finansowych nazywanych edycjami, które obejmują najczęściej 5-letnie okresy⁴³.

⁴⁰ K. Stachurska-Szczesiak, dz. cyt., s. 216.

⁴¹ Komisja Europejska, *Stosunki Unia Europejska-Egipt*, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-751_pl.htm [dostęp: 04.04.2019].

⁴² *Libya*, http://web.archive.org/web/20170830001814/https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/libya_en [dostęp: 04.04.2019].

⁴³ Polska Pomoc, *Europejski Fundusz Rozwoju...*

Tab 2. Edycje Europejskiego Funduszu Rozwoju

Edycja	Okres obowiązywania	Podstawa prawna	Środki finansowe
1.	1959–1964	Konwencja w sprawie terytoriów zamorskich	581 mln jednostek rachunkowych (j.r.)
2.	1964–1970	Konwencja z Jaunde I	730 mln j.r.
3.	1970–1975	Konwencja z Jaunde II	905 mln j.r.
4.	1975–1980	Konwencja z Lomé I	3 150 mln j.r.
5.	1980–1985	Konwencja z Lomé II	4 542 mln ECU
6.	1985–1990	Konwencja z Lomé III	7 500 mln ECU
7.	1990–1995	Konwencja z Lomé IV	10 940 mln ECU
8.	1995–2000	Konwencja z Lomé IV oraz Zrewidowana Konwencja z Lomé IVa	13 132 mln euro
9.	2000–2007	Umowa z Kotonu	13 500 mln euro
10.	2008–2013	Zrewidowana Umowa z Kotonu	22 682 mln euro
11.	2014–2020	Zrewidowana Umowa z Kotonu	30 506 mln euro

Źródło: Polska Pomoc, *Europejski Fundusz Rozwoju...*

Z powyższego zestawienia wynika, że z każdą kolejną edycją Funduszu Unia Europejska zwiększała nakłady na współpracę rozwojową.

IX edycja Europejskiego Funduszu Rozwoju (2000–2007)

Podstawą prawną dla uruchomienia IX EFR była Umowa z Kotonu podpisana przez państwa Afryki Subsaharyjskiej (z wyjątkiem Somalii oraz Sudanu Południowego)⁴⁴. Z zakontraktowanych 13,5 mld euro, do państw Afryki Subsaharyjskiej w latach 2002–2007 przekazano łącznie 10 mld 126 mln euro, co stanowiło aż 75% budżetu Funduszu⁴⁵. Protokół finansowy dołączony do Umowy z Kotonu przewidywał maksymalną kwotę pomocy rozwojowej na

⁴⁴ Somalia stała się częścią Umowy w 2013 roku. Sudan Południowy jako niepodległe państwo funkcjonuje dopiero od 2011 roku, jednak nadal nie zdecydował się dołączyć do pozostałych sygnatariuszy Umowy z Kotonu.

⁴⁵ European Commission, *Annual Report on the European Community's development and external assistance policies and their implementation in 2007*, s. 58, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/annual-report-2008-ec-development-external-assistance-policies-implementation-in-2007_en_3.pdf [dostęp: 02.04.2019].

13,5 mld euro, to w Załączniku o informacji finansowej dołączonym do Rozporządzenia Finansowego z 27 marca 2003 roku⁴⁶ tę wielkość zwiększono do 13,8 mld euro. W tej kwocie zawarte są pożyczki udzielone przez Europejski Bank Inwestycyjny w wysokości 2,2 mld euro⁴⁷. Poniżej tabela przedstawia rozkład środków po uwzględnieniu zmian.

Tab. 3 Rozkład środków w ramach IX edycji EFR (w mln euro)

Beneficjent	Kwota
Grupa AKP	13 500
w tym Afryka	10 126
Kraje i terytoria zamorskie	175
Koszty administracyjne	125
Ogółem	13 800

Źródło: *Financial Information on the EDF*, Dz. Urz. UE L 83/30 z 01.04.2003 r. oraz European Commission, *Annual Report on the European Community's development and external assistance policies and their implementation in 2007*, s. 58.

Porównując udział kosztów administracyjnych oraz Krajów i Terytoriów Zamorskich można uznać, że nie miały one dla Unii wówczas szczególnego znaczenia, gdyż wsparcie dla tej grupy terytoriów przewyższało koszty obsługi Funduszu jedynie o 50 mln euro.

Współpraca w ramach IX edycji EFR skupiała się wokół następujących obszarów tematycznych: integracja regionalna, usługi gospodarcze i społeczne, transport i infrastruktura, bezpieczeństwo żywnościowe i rozwój obszarów wiejskich, *good-governance* i instytucje oraz środowisko.

Do końca 2007 roku planowano zakończyć negocjacje tzw. Porozumień o partnerstwie gospodarczym (*Economic Partnership Agreements*). Z punktu widzenia interesów UE była to jedna z najpilniejszych kwestii do osiągnięcia w ramach IX EFR. Obowiązek przeprowadzenia negocjacji wynikał bezpośrednio z art. 37 Tytułu II umowy z Kotonu. Rozmowy rozpoczęto 27 września 2002 roku z subregionem Afryki Wschodniej i Południowej, Afryki Centralnej i Zachodniej oraz państwami zrzeszonymi w Wspólnocie Rozwo-

⁴⁶ *Financial Regulation of 27 March 2003 applicable to the 9th European Development Fund*, Dz. Urz. UE L 83/1 z 01.04.2003 r.

⁴⁷ European Commission, *Annual Report on the European Community's development and external assistance policies and their implementation in 2007*, s. 54.

ju Afryki Południowej (*Southern African Development Community*, SADC). Na okres negocjacji przedłużono dla Grupy AKP preferencyjne warunki wymiany handlowej, co satysfakcjonowało państwa afrykańskie na tyle, żeby odkładać moment zakończenia rozmów. W wyniku nacisków Dyirekcji Generalnej ds. Handlu, jak i niezadowolienia strony afrykańskiej z proponowanych rozwiązań, w 2007 roku doszło do bojkotu negocjacji. Negocjatorzy z Afryki zwracali uwagę, że konieczność otwarcia swoich rynków na produkty europejskie spowoduje narastanie nierówności we współpracy⁴⁸. Zdecydowana postawa państw afrykańskich wynikała z dążenia do wypracowania takiego modelu relacji Północ-Południe, który przyczyniałby się do pełniejszego uczestnictwa Afryki w procesach globalizacji i wydarzeniach polityki światowej⁴⁹.

Ewaluacja 561 projektów w 2006 roku wykazała, że z każdym rokiem w państwach Grupy AKP wzrastała ogólna ocena poszczególnych kryteriów ewaluacji. Najwyższy wynik osiągnięto dla kryterium wpływu oraz dopasowania. Niezadowolająco wypadło kryterium wydajności. Spośród całej Grupy AKP, to w Afryce uzyskano najlepsze wyniki, szczególnie w zakresie skuteczności i wpływu⁵⁰.

X edycja Europejskiego Funduszu Rozwoju (2008-2013)

X edycja Funduszu stanowiła kontynuację działań podjętych wcześniej w celu przyspieszenia realizacji Milenijnych Celów Rozwoju (*Millennium Development Goals*, MDG). Podstawą prawną do jej realizacji była Zrewidowana Umowa z Kotonu. Procentowy udział poszczególnych sektorów pomocy rozwojowej w okresie 2008-2012 dla Grupy AKP prezentował się następująco: infrastruktura i usługi społeczne (31,6%), infrastruktura i usługi gospodarcze (22,2%), pojedyncze sektory produkcji (9,6%), pomoc wielosektorowa/prze-

⁴⁸ P. Frankowski, *Umowy o partnerstwie gospodarczym jako instrument promowania integracji regionalnej w Afryce Subsaharyjskiej*, „Zeszyty Natolińskie” 2011, nr 44, s. 45-47, http://www.natolin.edu.pl/pdf/zeszyty/Natolin_Zeszyty_44.pdf [dostęp: 02.04.2019].

⁴⁹ K. Zajączkowski, *Unia Europejska-Afryka Subsaharyjska: stosunki u progu XXI wieku*, „Studia Europejskie” 2006, nr 4, s. 45, http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/4-2006_Zajaczkowski.pdf [dostęp: 02.04.2019].

⁵⁰ European Commission, *Annual Report on the implementation of the European Commission's external assistance in 2006*, s. 70, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/annual-report-2007-ec-development-policy-implementation-external-assistance-in-2006_en_3.pdf [dostęp: 05.04.2019].

krojowa (8,8%) oraz pozostałe sektory, w tym pomoc humanitarna i inicjatywy oddłużeniowe (5,6%)⁵¹. Analizując wielkość wypłat okazuje się, że Afryka była niekwestionowanym liderem na tle pozostałych subregionów grupy AKP, otrzymując 80,5% środków z Funduszu, co przedstawione zostało na tabeli poniżej.

Tab. 4. Nakłady w ramach X edycji EFR w latach 2008-2013 (zobowiązania w mln euro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Ogółem
Afryka	3 939	3 070	1 749	2 291	3 275	3 456	17 780
Całość	4 525	3 502	2 646	2 888	3 726	4 784	22 071

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Annual Reports on the European Union's development and external assistance policies and their implementation (2008-2013)*.

W ramach X Funduszu przewidziano pulę budżetową w wysokości 22 mld 682 mln euro, z czego 430 mln euro przeznaczono na koszty administracyjne związane z obsługą tej edycji⁵². Biorąc pod uwagę, że XI Fundusz działa od marca 2015 roku⁵³ można przypuszczać, że wzorem poprzednich lat część środków przesunięto, co też przewidziano w Rozporządzeniu Rady z 2 marca 2015 roku⁵⁴. Średnia roczna wielkości wypłat wynosiła 3,7 mld euro⁵⁵.

Działania wspierające sektor infrastruktury i usług społecznych dotyczyły takich obszarów jak: edukacja, zdrowie, populacja i zdrowie reprodukcyjne, zaopatrzenie w wodę i sanitariaty oraz rząd i społeczeństwo obywatelskie. Głównym celem było upowszechnienie edukacji na poziomie podstawowym, czemu

⁵¹ Opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Annual Reports on the European Community's development policy and external assistance policies and their implementation (2008-2013)*, https://ec.europa.eu/europeaid/annual-reports_en [dostęp: 05.04.2019].

⁵² European Commission Development and Cooperation – EuropeAid, *European Development Fund (EDF)*, https://web.archive.org/web/20111102005834/http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/edf_en.htm [dostęp: 05.04.2019].

⁵³ European Commission, *Annual Reports on the European Union's development and external assistance policies and their implementation in 2014*, s. 5, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/2015-annual-report-web_en.pdf [dostęp: 05.04.2019].

⁵⁴ Rozporządzenie Rady (UE) 2015/323 z dnia 2 marca 2015 roku w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju, Dz. Urz. UE L 58/37 z 03.03.2015 r.

⁵⁵ European Commission Development and Cooperation – EuropeAid, *Geographic Instruments*, https://web.archive.org/web/20111201075102/http://ec.europa.eu:80/europeaid/how/finance/geographic_en.htm [dostęp: 05.04.2019].

służyła inicjatywa *The Education for All Fast Track Initiative* (EFA-FTI)⁵⁶, na który Komisja Europejska tylko w 2009 roku przeznaczyła 30 mln euro. Priorytetowo potraktowano profilaktykę HIV/AIDS, malarii oraz gruźlicy. W tym celu w Rwandzie zainicjowano projekt *Urunana (Hand in Hand)*, który przyjął formę radiowej opery mydlanej. Dzięki temu ta nietypowa forma edukacji trafiła do 10 milionów osób i była jedyną tego rodzaju skierowaną do ludności skupionej wokół Wielkich Jezior Afrykańskich⁵⁷.

Współpraca w sektorze infrastruktury i usług gospodarczych objęła podsektory transportu i magazynowania, komunikacji, energii, bankowości i usług finansowych oraz biznesu. W celu wspierania potencjału energetycznego Afryki powołano Partnerstwo Energetyczne UE-Afryka. Ponadto od 2005 roku działa Fundusz Energetyczny dla Państw AKP⁵⁸. Pilny wydaje się rozwój infrastruktury teleinformatycznej, ponieważ w Afryce powszechne jest zjawisko wykluczenia cyfrowego. W 2009 roku w RPA i Nigerii występował najwyższy w Afryce Subsaharyjskiej wskaźnik dostępności do Internetu, który wynosił odpowiednio zaledwie 11,2% oraz 5%. Jedynie 16% mieszkańców kontynentu posiadało dostęp do telefonu, a w 2008 roku udział Afryki w handlu e-commerce wynosił 0,5%⁵⁹.

Pojedyncze sektory produkcji dotyczyły rolnictwa i leśnictwa, rybołówstwa, przemysłu (w tym wydobywczego), budownictwa oraz handlu i turystyki. Pomoc dla sektorów odpowiedzialnych za produkcję żywności miała na celu zwiększanie możliwości produkcyjnych, jak i zabezpieczać przed brakiem bezpieczeństwa żywnościowego. Taki program realizowano m.in. w Etiopii (*The productive safety-net programme*), który rozpoczęto w 2005, a z uwagi na jego znaczenie (docierał do 7,4 mln obywateli) Komisja Europejska w 2010 roku

⁵⁶ EFA-FTI to wspólna inicjatywa donatorów skierowana do państw najsłabiej rozwiniętych w celu zobowiązania ich do przeznaczania 20% swojego budżetu na edukację, z czego połowę na edukację podstawową.

⁵⁷ European Commission, *Annual Report on the European Community's development policy and external assistance policies and their implementation in 2008*, s. 51, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/annual-report-2009-ec-development-external-assistance-policiesimplementation-in-2008_en_7.pdf [dostęp: 02.04.2019].

⁵⁸ Trybunał Obrachunkowy, *Wsparcie z Funduszu Energetycznego AKP-UE na rzecz energii ze źródeł odnawialnych w Afryce Wschodniej. Sprawozdanie specjalne nr 15/2015*, s. 5, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_15/SR_ENERGY_AFRI-CA_PL.pdf [dostęp: 05.04.2019].

⁵⁹ K. Zajączkowski, *Afrykańskie ubóstwo w polityce Unii Europejskiej*, „Forum Politologiczne” 2011, t. 12, s. 289-290, <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-6313af21-2138-4954-9d79-7b90d32164cc/c/12-11.pdf> [dostęp: 05.04.2019].

zdecydowała o dofinansowaniu programu dodatkowymi 58 mln euro, dzięki czemu jego łączna wartość wyniosła 241,3 mln euro⁶⁰. Walka z głodem w postaci pomocy rozwojowej (wsparcia długofalowego) przybierała również formę doraźną w odpowiedzi na kryzysy.⁶¹ Wspieranie przemysłu wydobywczego ma strategiczny wymiar dla bezpieczeństwa energetycznego UE. W Afryce znajdują się surowce niezbędne dla funkcjonowania gospodarki europejskiej. Szacunki podają, że 90% światowych rezerw kobaltu, chromu i platyny, 60% manganu, 40% złota, 30% uranu, 25% tytanu oraz 10% złóż ropy naftowej i gazu ziemnego znajduje się w Afryce. Po te surowce coraz chętniej sięgają także USA, Chiny, Indie, Rosja, a nawet Brazylia czy Malezja.⁶²

Unia nadal priorytetowo⁶³ traktowała negocjacje Porozumień o partnerstwie gospodarczym w ramach rozwijania współpracy handlowej. Wciąż napotykały one trudności i nie doprowadziły do satysfakcjonujących UE rezultatów. Takie umowy zostały podpisane z Wybrzeżem Kości Słoniowej (2008), Dżibuti, Erytreą, Kamerunem, Komorami, Sudanem oraz Zambią (2009), Madagaskarem, Mauritiumem, Seszelami oraz Zimbabwe (2012). Jednak w Dżibuti, Etiopii, Erytrei, Komorach, Sudanie oraz Zambii tych porozumień nie wcielono w życie⁶⁴. Na szczeblu regionalnym jako jedyne funkcjonuje porozumienie z SADC (od 2018 roku)⁶⁵, z kolei w 2014 roku zakończyły się negocjacje z ECOWAS⁶⁶.

Pomoc wielosektorowa i przekrojowa realizowana była zwykle w oparciu o programy regionalne, dotyczyła przede wszystkim ochrony środowiska na-

⁶⁰ European Commission, *Annual Report on the European Community's development policy and external assistance policies and their implementation in 2010*, 75, http://ec.europa.eu/europeaid/files/publications/europe_aid_annual_report_2011_en.pdf [dostęp: 04.04.2019].

⁶¹ K. Zajączkowski, *Afrykańskie ubóstwo w polityce...*, s. 286.

⁶² A. Gąsowski, *Bogaci – biednym? Unia Europejska a Afryka*, „Forum Politologiczne” 2011, t. 12, s. 245, <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-1d5182e0-2601-4826-b994-8bd44ef1e8b9/c/12-10.pdf> [dostęp: 05.04.2019].

⁶³ European Commission, *Annual Report on the European Community's development policy and external assistance policies and their implementation in 2008*, s. 52.

⁶⁴ European Commission, *Negotiations and Agreements*, http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/#_partly-in-place [dostęp: 04.04.2019].

⁶⁵ *Southern African Development Community (SADC)*, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/sadc/> [dostęp: 04.04.2019].

⁶⁶ A. Gąsowski, *Współpraca Unii Europejskiej i Unii Afrykańskiej (ze szczególnym uwzględnieniem krajów Afryki Subsaharyjskiej) w zakresie zrównoważonego rozwoju*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2017, z. 106, s. 17, <https://www.polsl.pl/Wydzialy/ROZ/ZN/Documents/z%20106/01%20G%C4%85sowski.pdf> [dostęp: 04.04.2019].

turalnego, w celu zachowania unikalnego charakteru przyrody. Jednym z większych przedsięwzięć było ufundowanie przez Komisję Europejską programu ECOPAS (*Ecosystèmes protégés en Afrique soudano-sahélienne*) skierowanego do Parku Narodowego W, który zajmuje powierzchnię 1 mln ha na obszarze 3 państw – Nigru, Beninu oraz Burkina Faso⁶⁷.

Działalność oddłużeniowa zajmowała raczej niewielką część aktywności UE, jednak dla państw afrykańskich miała istotne znaczenie. Tylko w 2009 roku Komisja Europejska umorzyła 21 mln euro długu w ramach inicjatywy HIPC⁶⁸ (*Heavily Indebted Poor Countries*)⁶⁹.

Ewaluacja 323 projektów w 2012 roku wykazała, że w 80% przypadków satysfakcjonująco wypadło kryterium dopasowania pomocy oraz wpływu (75%), z kolei niski wynik uzyskano dla kryterium wydajności (46%)⁷⁰.

Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju dla Republiki Południowej Afryki (2007–2013)

Relacje Unii Europejskiej z Republiką Południowej Afryki intensyfikują się od momentu zakończenia polityki apartheidu i demokratyzacji tego państwa w latach 90. XX wieku. Istotne znaczenie ma podpisana w 1999 roku Umowa w sprawie handlu rozwoju i współpracy (*Trade, Development and Cooperation Agreement, TDCA*)⁷¹, która weszła w życie w 2004 roku, chociaż pewne elementy umowy obowiązywały już od roku 2000. Na mocy tej umowy w ciągu 12

⁶⁷ European Commission, *Annual Report on the European Community's development policy and external assistance policies and their implementation in 2008*, s. 53.

⁶⁸ Więcej o Inicjatywie na rzecz Poważnie Zadłużonych Ubogich Państw patrz: International Monetary Fund, *Debt Relief Under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative*, <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/11/Debt-Relief-Under-the-Heavily-Indebted-Poor-Countries-Initiative> [dostęp: 06.04.2019].

⁶⁹ European Commission, *Annual Report on the European Community's development policy and external assistance policies and their implementation in 2009*, s. 76, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/annual-report-2010-ec-development-external-assistance-policies-implementation-in-2009_en.pdf [dostęp: 04.04.2019].

⁷⁰ European Commission, *Annual Report on the European Community's development policy and external assistance policies and their implementation in 2012*, s. 85, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/annual-report-2013-eu-development-external-assistance-policies-implementation-in-2012_en.pdf [dostęp: 04.04.2019].

⁷¹ *Agreement on Trade, Development and Cooperation between European Community and its Member States, of the one part, and the Republic of South Africa, of the other part*, Dz. Urz. WE L 311/3 z 4.12.1999 r.

lat utworzono strefę wolnego handlu, która liberalizuje 95% importu UE oraz 86% importu RPA. Z uwagi na strategiczne znaczenie dla swojej gospodarki Unia zapewniła sobie ochronę rynku produktów rolnych, z kolei RPA produktów przemysłu tekstylnego, odzieżowego oraz w ograniczonym stopniu motoryzacyjnego. Do umowy dołączono klauzulę rozwojową w celu przyszłego poszerzania zakresu współpracy⁷². W 2007 roku zawiązano Partnerstwo Strategiczne UE-RPA, aby szerzyć wspólną wizję rozwoju społeczno-gospodarczego, postępu politycznego oraz stabilność w zglobalizowanym świecie⁷³.

Mimo że RPA wchodzi w skład Grupy AKP i korzysta ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju, przewidziano dla tego państwa dodatkowe wsparcie w ramach Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (*Instrument for Development Cooperation*, DCI). Instrument ten powołano⁷⁴ w 2006 roku, by w większym zakresie przyczyniać się do redukcji ubóstwa na świecie oraz przyspieszyć realizację MDG. W ramach DCI powołano programy geograficzne i tematyczne. Programy geograficzne skierowano przede wszystkim do Ameryki Łacińskiej i Karaibów oraz Azji. Republika Południowej Afryki była jedynym beneficjentem środków z tego instrumentu spośród państw afrykańskich, które nie jest objęte Protokołem w sprawie cukru. Budżet DCI wyniósł łącznie 16 mld 897 mln euro, z czego na programy geograficzne przeznaczono 10 mld 057 mln euro oraz 5 mld 596 mln euro na programy tematyczne. RPA przyznano 980 mln euro, a państwom AKP objętym Protokołem w sprawie cukru 1 mld 244 mln euro. Rozporządzenie nr 1905/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18.12.2006 roku określiło następujące cele współpracy z RPA w ramach DCI: wspieranie umacniania społeczeństwa demokratycznego, *good-governance* i przyczynianie się do stabilności oraz integracji regionalnej i kontynentalnej, działania dostosowawcze w zakresie zawiązywania strefy wolnego handlu na podstawie TDCA, walka z ubóstwem, nierównością i wykluczeniem oraz przeciwdziałanie problemowi HIV/AIDS⁷⁵.

⁷² Umowa w sprawie handlu, rozwoju i współpracy (TDCA), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:r12201&from=EN> [dostęp: 02.04.2019].

⁷³ Council of the European Union, *The South Africa-European Union Strategic Partnership Joint Action Plan*, s. 1, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%209650%202007%20INIT> [dostęp: 02.04.2019].

⁷⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1905/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiające instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju, Dz. Urz. UE L 378/41 z 27.12.2006 r.

⁷⁵ Tamże, s. 50, 70.

Sposób rozdysponowania przyznanych środków szczegółowo określili dwa dokumenty konstruujące ramy współpracy na lata 2007-2013. Pierwszy z nich to wspólny dokument strategiczny, który skupił przedmiotowy zakres współpracy wokół celu politycznego, handlowego i ekonomicznego oraz rozwojowego⁷⁶. W drugim z dokumentów – wieloletnim programie indykatywnym dla RPA skonkretyzowano obszary działania. Za priorytetowe cele uznano tworzenie miejsc pracy oraz budowanie potencjału na rzecz spójności społecznej i dostarczania usług. Wśród pozostałych celów znalazło się zarządzanie, wsparcie integracji regionalnej i Programu Panafrkańskiego oraz działania związane z implementacją TDCA⁷⁷.

Kwota wsparcia dla RPA w wysokości 980 mln stanowiła wówczas największe wsparcie bilateralne UE na świecie⁷⁸. W ostatecznym rozrachunku przyznano łącznie 982 mln euro. Dystrybucja środków odpowiadała przyjętym priorytetom. Aż 812 mln euro przeznaczono na budowanie potencjału na rzecz spójności społecznej i dostarczania usług (491 mln euro) oraz wsparcie zatrudnienia (321 mln euro). Pozostałą część środków rozdysponowano na wsparcie integracji regionalnej i Program Panafrkański (68 mln euro), zarządzanie (65 mln euro) oraz pozostałe sektory (37 mln euro)⁷⁹.

Ewaluacja projektów wykazała, że w RPA osiągnęto zadowalające wyniki we wszystkich kryteriach ewaluacji. Tylko w 2008 roku⁸⁰ w 80% przypadkach wyniki były satysfakcjonujące, z kolei w 2012 roku⁸¹ w 8 zbadanych projektach, tylko w jednym nie spełniono kryteriów z powodu szerszego zasięgu geograficznego projektu, który obejmował trzy państwa.

⁷⁶ *Cooperation between The European Union and South Africa. Joint Country Strategy Paper 2007-2013*, s. 6, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/d-za/dv/3_d/3_dci.pdf [dostęp: 02.04.2019].

⁷⁷ European Commission, *Multiannual Indicative Programme 2007-2013*, s. 3-5, <https://web.archive.org/web/20120121001229/http://www.eusa.org.za/en/PDFdownload/MIP/MIP%202007-2013.pdf> [dostęp: 02.04.2019].

⁷⁸ *EU and South Africa. Developing a strong strategic partnership*, s. 2, http://eeas.europa.eu/archives/docs/library/publications/2011/2011_eu-south-africa_leaflet_en.pdf [dostęp: 02.04.2019].

⁷⁹ Delegation of the European Commission to South Africa, *Fact sheet – Development Cooperation*, s. 2, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/210722_development_cooperation_fact_sheet.pdf [dostęp: 07.04.2019].

⁸⁰ European Commission, *Annual Report on the European Union's development and external assistance policies and their implementation in 2008*, s. 84.

⁸¹ European Commission, *Annual Report on the European Union's development and external assistance policies and their implementation in 2012*, s. 89.

Wyznaczenie priorytetów do zrealizowania w RPA odpowiadało potrzebom tego państwa, ale wpisywało się również w kontekst realizacji MDG. Najlepsze efekty osiągnięto w zakresie eliminacji ubóstwa oraz upowszechniania edukacji (cele 1 i 2), satysfakcjonujący wynik uzyskano w zakresie równouprawnienia płci (cel 3). W 2013 roku niezadawalające były postępy dotyczące celów odnoszących się do zdrowia⁸². Jest to o tyle niepokojące, gdyż RPA zajmuje pierwsze miejsce pod względem osób żyjących z HIV/AIDS (cel 6). Wynika to z wielu lat zaniedbań okresu prezydentury Thabo Mbeki, których jego następca Jacob Zuma nie zdążył nadrobić⁸³. Z kolei dzięki Zumie funkcjonuje największy na świecie program terapii antyretrowirusowej, który dociera do 45% zakażonych⁸⁴. Biorąc pod uwagę, że strategię współpracy objęły najwyższym priorytetem tworzenie nowych miejsc pracy należy uznać, że rezultaty są dalekie od zadawalających. Zgodnie z danymi Banku Światowego poziom bezrobocia w 2006 roku wynosił 22,6%, by w 2013 roku wzrosnąć do 24,5%. Choć w tym okresie wielkość bezrobocia ulegała wahaniom, to nigdy nie spadła poniżej 22%⁸⁵. Pomimo niezaprzeczalnych sukcesów Jacoba Zumy w zakresie przeciwdziałania problemowi HIV/AIDS jego polityka gospodarcza i styl sprawowania rządów nie miały społecznego poparcia. Odejście Zumy i objęcie fotelu prezydenta przez Cyrila Ramaphosę po raz kolejny budzi nadzieję południowoafrykańskiego społeczeństwa na polepszenie swojej sytuacji życiowej.

Zakończenie

Współpraca rozwojowa Unii Europejskiej za pośrednictwem geograficznych instrumentów pomocy rozwojowej charakteryzowała się sporym rozproszeniem. Działania tylko w państwach Basenu Morza Śródziemnego regulowało wówczas około 30 rozporządzeń⁸⁶. Pierwsze kroki w celu zmiany tego

⁸² Tamże, 88.

⁸³ Prezydentura Thabo Mbeki miała miejsce w latach 1999-2008, z kolei Jacoba Zumy 2009-2018.

⁸⁴ UNAIDS, *How AIDS Changed Everything. MDG 6: 15 Years, 15 Lessons of Hope from the AIDS Response*, s. 105, http://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/MDG6_ExecutiveSummary_en.pdf [dostęp: 02.04.2019].

⁸⁵ The World Bank, *Unemployment, total (% of total labor force) (national estimate)*, <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.NE.ZS?locations=ZA> [dostęp: 02.04.2019].

⁸⁶ K. Stachurska-Szczesiak, dz. cyt., s. 254.

stanu poczyniono wraz z powołaniem Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa. Sama realizacja polityki rozwojowej była zgodna ze standardami OECD, jednak – co wydaje się naturalne – służyła jednocześnie ochronie własnych interesów w Afryce, szczególnie w zakresie ochrony rynku produktów rolnych oraz handlu. Wygaśnięcie Umowy z Kotonu w 2020 roku powinno być impulsem do ujednolicania wachlarza instrumentów pomocy rozwojowej⁸⁷.

Bibliografia

- Cichos K., *Unijna polityka współpracy na rzecz rozwoju. Zagadnienia prawne*, Katowice 2016.
- Frankowski P., *Umowy o partnerstwie gospodarczym jako instrument promowania integracji regionalnej w Afryce Subsaharyjskiej*, „Zeszyty Natolińskie” 2011, nr 44, http://www.natolin.edu.pl/pdf/zeszyty/Natolin_Zeszyty_44.pdf;
- Gąsowski A., *Bogaci – biednym? Unia Europejska a Afryka*, „Forum Politologiczne” 2011, t. 12, <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-1d5182e0-2601-4826-b994-8bd44ef1e8b9/c/12-10.pdf>;
- Gąsowski A., *Współpraca Unii Europejskiej i Unii Afrykańskiej (ze szczególnym uwzględnieniem krajów Afryki Subsaharyjskiej) w zakresie zrównoważonego rozwoju*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2017, z. 106, <https://www.polsl.pl/Wydzialy/ROZ/ZN/Documents/z%20106/01%20G%C4%85owski.pdf>;
- Jaszkiewicz M., Latoszek E., *Polityka rozwojowa Unii Europejskiej. Geneza, ewolucja, zasady funkcjonowania*, [w:] Latoszek E., Proczek M., *Polityka Rozwojowa. Rola organizacji międzynarodowych w zwalczaniu ubóstwa na świecie*, Warszawa 2013.
- Kopiński D., *Pomoc rozwojowa. Teoria i polityka*, Warszawa 2011.
- Nawrot K. A., *Kraje rozwijające się we współczesnej gospodarce światowej. Przyczynek do ekonomii rozwoju*, Warszawa 2014.
- Zajączkowski K., *Afrykańskie ubóstwo w polityce Unii Europejskiej*, „Forum Politologiczne” 2011, t. 12, <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-6313af21-2138-4954-9d79-7b90d32164cc/c/12-11.pdf>;
- Zajączkowski K., *Unia Europejska-Afryka Subsaharyjska: stosunki u progu XXI wieku*, „Studia Europejskie” 2006, nr 4, http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/4-2006_Zajaczkowski.pdf;

(Footnotes)

- 1 Podane kwoty uwzględniają również środki w wysokości 955,4 mln euro przeznaczone na współpracę transgraniczną.

⁸⁷ K. Cichos, *Unijna polityka współpracy na rzecz rozwoju. Zagadnienia prawne*, Katowice 2016, s. 207.

Ganna Prantenko

Politologia

PWSZ w Zamościu

granten485@gmail.com

WSPÓŁPRACA TRANSGRANICZNA POLSKI Z BIAŁORUSIĄ

Poland and Belarus Cross-border cooperation

Streszczenie

Celem artykułu jest wieloaspektowa analiza współpracy transgranicznej regionów położonych na wspólnej granicy Polski oraz Białorusi. Punktem wyjścia są odniesienia co do istoty współpracy transgranicznej w ujęciu teoretycznym oraz instytucjonalno-prawnym. Tu podjęto próbę ukazania jej genezy, specyfiki oraz współczesnych mechanizmów realizacji współpracy transgranicznej w Unii Europejskiej. Ocenie poddane zostały uwarunkowania, formy i zakres badanej współpracy, z uwzględnieniem euroregionów i materii prawnej oraz statystycznej. Uzupełniają je autorskie prognozy, uwzględniające tak czynniki wewnętrzne, jak i zewnętrzne. W analizach wykorzystane zostały takie metody badawcze jak: metoda instytucjonalno-prawna, metoda porównawcza oraz ujęcia właściwe dla nauk historycznych, statystycznych oraz geograficznych. Podstawę rozważań stanowi szeroka baza źródłowa o charakterze pierwotnym i wtórnym.

Słowa kluczowe: Polska, Białoruś, Unia Europejska, współpraca transgraniczna, euroregiony

Summary

The point of this article is to conduct a multi aspect analysis of transborder cooperation between border regions of Poland and Belarus. The main aspect and the starting point for the analysis is theoretical and legal or institutional approach. The article is presenting the genesis and specificity of cross-border cooperation in the UE.

The second part of the article is based on original research, prognosis that takes into account different factors of the cooperation.

Key words: Poland, Belarus, UE, cross-border cooperation, euro regions

Uwagi wstępne

Współpraca transgraniczna, jako istotny składnik polityki regionalnej Unii Europejskiej, jest nakierowana na poprawę oraz podnoszenie poziomu i jakości życia mieszkańców w regionach przygranicznych. Koncentruje się wokół problematyki rozwoju regionalnego, poprawy stanu infrastruktury, ochrony środowiska naturalnego, współpracy kulturowej i społecznej. Zakres działań w tych ramach dotyczy regionów często określanых mianem peryferyjnych, o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, często będących konsekwencją istnienia granic państwowych.

Polska, po przystąpieniu do Unii, jest podmiotem tej polityki i aktywnie angażuje się we współpracę na swoich terenach przygranicznych. Stara się też wykorzystywać spójność działań i mechanizmów unijnych jako szansę do rozwoju tych terenów. Nie ulega także wątpliwości, że sąsiedztwo przygranicznych regionów Polski i Białorusi może służyć rozwojowi różnych form współpracy transgranicznej, tym bardziej, że działania te w dużym stopniu otrzymują wsparcie ze strony Unii. Warto też dodać, że omawiana współpraca jest wyzwaniem dla Polski. Po pierwsze, jako państwa o wyższym poziomie wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego, w porównywaniu np. do Białorusi. Po drugie, ze względu na specyfikę współpracy w ramach ochrony granicy zewnętrznej UE.

Specyfika współpracy transgranicznej

Idea współpracy społeczności lokalnych ponad granicami państwowymi w sposób zinstytucjonalizowany zapoczątkowana została w Europie Zachodniej w latach pięćdziesiątych XX wieku. Właśnie wtedy zaczęto pracę nad modelem i zasadami funkcjonowania regionu transgranicznego. Przyjęto, że jest to obszar stanowiący część przestrzeni geograficznej, której wyznacznikiem jest położenie wzdłuż granicy państwowej, po obu jej stronach, przy czym składa się z regionów (obszarów) przygranicznych, należących do sąsiadujących państw. Jego specyficznymi cechami są najczęściej: położenie geograficzne (geopolityczne), dystans ekonomiczny (różnice w poziomie rozwoju oraz sposobie funkcjonowania gospodarki regionów sąsiadujących przez granicę), dystans instytucjonalny (związany z nieadekwatnością kompetencyjną sąsiadujących ze sobą regionów administracyjnych oraz jednostek subregionalnych), dystans społeczno-kulturowy (związany np. z poziomem życia, funkcjonowaniem mniejszości narodowych i etnicznych oraz stereotypów dotyczących ludności sąsiadujących regionów przygranicznych).¹

Głównym celem współpracy transgranicznej jest zniesienie barier i niwelowanie skutków wynikających z istnienia granic państwowych, w tym takich jak:

- słabsze zaludnienie stref granicznych w wyniku negatywnego historycznego doświadczenia, w tym obaw przed agresją militarną;
- atrakcyjność centrum państw w porównaniu do stref granicznych dla działalności gospodarczej, handlu oraz zamieszkiwania ludności;
- występowanie granic naturalnych jak rzeki, jeziora, morza i góry jako bariery.

Szeroko zalety współpracy transgranicznej ujmuje preambuła Europejskiej Karty Regionów Granicznych i Transgranicznych. Podkreśla się, że współpraca transgraniczna pomaga w łagodzeniu niekorzystnych skutków istnienia granic, a także w przewyżnianiu usytuowania terenów przygranicznych na narodowych obrzeżach państw oraz służy poprawie warunków życiowych osiadłej tam ludności. Wskazuje się tam, że współpraca ta obejmować powinna wszystkie dziedziny życia kulturalnego, społecznego i gospodarczego oraz związanej z

¹ Z. Chojnicki, Uwarunkowania rozwoju regionu nadgranicznego – koncepcje i założenia teoretyczne, [w:] *Studia rozwoju i zagospodarowania przestrzennego*, Poznań 1998, s. 11-48; A. Miszczuk, Uwarunkowania peryferyjności regionu przygranicznego, Lublin 2013, s. 59-63.

nimi infrastruktury. Za warunek wszelkiej współpracy ponad granicami uznaje się wiedzę o sąsiedzie i zrozumienie jego społecznej, kulturowej, językowej i ekonomicznej specyfiki, z których ostatecznie wyrasta wzajemne zaufanie.² W preambule Konwencji Madryckiej określono zaś, że państwa – sygnatariusze powinny w najszerszym stopniu wspierać współpracę transgraniczną i w ten sposób przyczyniać się do postępu gospodarczego i społecznego obszarów przygranicznych oraz umocnienia poczucia wspólnoty, które łączy narody i regiony Europy.³ Tu trzeba jednocześnie dodać, że na niektórych obszarach przygranicznych współpraca musiała też leczyć blizny historii i przekształcać niedawnych „wrogów” w „sąsiadów”.

Obecnie, według danych Komisji Europejskiej 37,5% ludności Unii mieszka na obszarach przygranicznych, na których występują bariery geograficzne i językowe, często noszące ślady wojen europejskich. Jako że stanowią one ponad 1/3 terytorium Unii, objęte zostały szeroką polityką regionalną, nakierowaną na rozwój i poprawę jakości życia w często peryferyjnych regionach, zwłaszcza przez inwestycje w innowacje, opiekę zdrowotną, edukację, zatrudnienie i mobilność siły roboczej.

Największą inicjatywą Unii Europejskiej w zakresie wspierania współpracy i rozwoju lądowych regionów granicznych w państwach członkowskich jest program INTERREG. Jest on finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i ma na celu wspieranie współpracy transgranicznej, międzynarodowej i międzyregionalnej, zarówno na zewnętrznych, jak i wewnętrznych granicach Unii. INTERREG został po raz pierwszy opracowany jako inicjatywa wspólnotowa w 1990 r. z budżetem w wysokości 1,1 mld ECU obejmującym wyłącznie współpracę transgraniczną. W 2000 r. stał się on formalnym „celem” europejskiej polityki spójności.⁴ Zapewnia on ramy dla realizacji wspólnych działań między krajowymi, regionalnymi i lokalnymi podmiotami z różnych państw członkowskich. Jego nadrzędnym celem jest promowanie harmonijnego rozwoju gospodarczego, społecznego i terytorialnego Unii jako

² Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych, Preambula <<http://doc-player.pl/7365320-Europejska-karta-regionow-granicznych-i-transgranicznych-nowelizacja.html>> [dostęp 14.05.2018]

³ Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, Preambula <<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19930610287/O/D19930287.pdf>> [dostęp 24.05.2018]

⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/ [dostęp 01.06.2018]

całości. Opiera się na trzech obszarach współpracy: transgranicznej (Interreg A), transnarodowej (Interreg B) i międzyregionalnej (Interreg C).⁵

Interesująca nas Europejska współpraca transgraniczna, znana jako INTERREG A, wspiera współpracę między regionami z co najmniej dwóch różnych państw członkowskich, leżących bezpośrednio przy granicach lub w ich sąsiedztwie. Ma ona na celu stawienie czoła wyzwaniom zidentyfikowanym wspólnie w regionach przygranicznych oraz wykorzystanie potencjału wzrostu, przy jednoczesnym usprawnieniu procesu współpracy na potrzeby ogólnego harmonijnego rozwoju Unii.⁶

W tym miejscu należy podkreślić, że rozwój współpracy ponadgranicznej zależy od formalno-prawnych możliwości podejmowania przez regiony i społeczności lokalne różnych inicjatyw, w tym tworzenia specjalnych struktur o zasięgu przekraczającym granicę. Szczególną formą współpracy transgranicznej, w której biorą udział społeczności lokalne i regionalne, jest współpraca euroregionalna. Forma ta wyróżnia się najwyższym stopniem instytucjonalizacji struktur współdziałania ponadgranicznego. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że współpraca transgraniczna nabiera cech współpracy euroregionalnej z chwilą wprowadzenia stałych, instytucjonalnych form współdziałania przez tworzenie stowarzyszeń (związków celowych), rad, sekretariatów, grup roboczych, komitetów zarządzających itp., a także wielu powiązań z wyspecjalizowanymi krajowymi i międzynarodowymi organami koordynacji współpracy transgranicznej.⁷

Kończąc ten fragment rozważań o specyfice współpracy regionalnej, można odwołać się do kilku zestawień historycznych oraz statystycznych. I tak, nie ulega wątpliwości, że ta forma współpracy państw europejskich dobrze wpisała się w procesy integracyjne. Największe doświadczenie w tym zakresie mają regiony położone wzdłuż granic Republiki Federalnej Niemiec i państw skandynawskich. Pionierski charakter miały także związki regionów z pogranicza norwesko-szwedzko-fińskiego, holendersko-niemieckiego i niemiecko-francuskiego. To tam powstał najstarszy euroregion, utworzony w 1958 roku, na granicy niemiecko-holenderskiej (między rzekami Ren, Ems i Rijn), pod nazwą Euregio. Długoletnią tradycję ma także niemiecko-francusko-szwajcarski

⁵ Tamże.

⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/#2 [dostęp 01.06.2018]

⁷ S. Banaszak, Euroregiony na granicach Polski, Wrocław 2007, s. 21.

Regio. Obydwa euroregiony – Euroregion i Regio – są podawane jako sposoby przełamywania historycznych konfliktów narodowych, przy czym Regio jest przykładem współpracy między państwami Unii Europejskiej z państwem do niej nie należącym (Szwajcarią).⁸

Trzeba też zauważyć, że na początku lat 90. XX wieku nastąpiła dynamizacja rozwoju współpracy transgranicznej na wschodnich i południowych granicach zewnętrznych Unii Europejskiej. Po rozpadzie Związku Radzieckiego i Jugosławii pojawiły się bowiem nowe możliwości współpracy na rzecz ustanowienia kontaktów międzyregionalnych i transgranicznych. Obecnie na kontynencie europejskim funkcjonuje około 160 obszarów współpracy transgranicznej⁹.

Uwarunkowania współpracy transgranicznej Polski z Białorusią

Początek lat 90. XX wieku był czasem, gdy Polska prowadziła aktywne działania na rzecz nowego układania stosunków międzypaństwowych. Nowe wyzwania, wynikające z transformacji ustrojowej, sprzyjały wielu inicjatywom współpracy transgranicznej, jako nadającym tym stosunkom wymiar praktyczny. W przypadku wschodniego sąsiada zaowocowały one m.in. traktatem o dobrym sąsiedztwie, porozumieniem między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o współpracy transgranicznej oraz odpowiednimi umowami międzynarodowymi.¹⁰ W tym przełomowym dla Europy okresie współpraca transgraniczna wzdłuż granicy wschodniej traktowana była jako narzędzie pojednania i układania dobrych stosunków z sąsiadami. Współpraca transgraniczna Polski opierała się wtedy na ratyfikowanej przez władze RP Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej z 21 maja 1980 r, której nota bene Białoruś nie ratyfikowała.

Chyba największym sukcesem w rozwoju współpracy transgranicznej na pograniczu polsko-białoruskim było utworzenie trzech euroregionów: Bug, Niemen oraz Puszcza Białowieska. Istotną rolę, od roku 1995, zaczęło też odgrywać Forum Polskich Regionów Granicznych, które zostało utworzone jako

⁸ Tamże, s. 17.

⁹ B. Kraska, Polsko – Białoruska współpraca transgraniczna jako nowy model więzi międzynarodowych <http://mazowsze.hist.pl/28/Zeszyty_Naukowe_Ostroleckiego_Towarzystwa_Naukowego/649/2006/23147>[dostęp 17.05.2018].

¹⁰ Tamże.

organ konsultacyjno – opiniotwórczy, dla wymiany informacji i prezentacji wzajemnych doświadczeń. Jednocześnie, wobec struktur międzynarodowych i władz centralnych, forum zaczęło pełnić funkcje reprezentacyjne w imieniu polskich regionów¹¹. W przypadku relacji z Białorusią, mimo podpisania w 1992 roku umowy międzyrządowej o współpracy transgranicznej, dużą barierą była wtedy polityka tego państwa. Często nie wyrażało ono aprobaty na przystąpienie zainteresowanych jednostek administracyjnych do euroregionów. Przedstawiciele władz białoruskich podchodzili z dystansem wobec wszystkiego, co europejskie, sprzeczne z normami oraz prawodawstwem białoruskim.¹²

Problemem rzutującym na zakres współpracy transgranicznej Polski i Białorusi w początkowym okresie transformacji obu państw była sprawa finansowania wspólnych przedsięwzięć. Specyfiką tego pogranicza było występowanie po obu stronach granicy pomocy unijnej udzielanej z odmiennych źródeł: inicjatywy INTERREG dla strony polskiej oraz Programu TACIS CBC /EISP dla strony białoruskiej. W praktyce, władze samorządowe w Polsce dysponowały ograniczonymi w stosunku do potrzeb środkami, natomiast po stronie Białorusi praktycznie nie było środków na tego typu działania.

Niewątpliwie pozytywnym czynnikiem, służącym *zacieśnieniu współpracy*, było objęcie Białorusi w roku 2003 roku Europejską Polityką Sąsiedztwa (*European Neighbourhood Policy*, ENP)¹³. W latach 2004-2006, zaplanowano realizację projektów skierowanych na umocnienie współpracy transgranicznej między Unią Europejską a jej „nowymi sąsiadami”. Białoruś miała być finansowana z trzech programów: „Łotwa-Litwa-Białoruś” – INTERREG III, „Polska-Białoruś-Ukraina” – INTERREG III A/TACIS CBC” i „Rejon Morza Bałtyckiego” – INTERREG IIIB”. Władze Białorusi zawiesiły jednak uczestnictwo w tych projektach. Kiedy w roku 2009 roku Białoruś została objęta także Partnerstwem Wschodnim, programem określającym wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, jej władze

¹¹ J. Gajewski, Europa Środkowa w polskiej polityce zagranicznej, [w:] *Polityka zagraniczna RP 1989- 2002*, Warszawa 2002, s. 269.

¹² B. Kraska, Polsko – Białoruska współpraca transgraniczna jako nowy model więzi międzynarodowych <<http://mazowsze.hist.pl/28/> [dostęp 23.05.2018] Zeszyty_Naukowe_Ostroleckiego_Towarzystwa_Naukowego/649/2006/23147>[dostęp 17.05.2018]

¹³ Europejska Polityka Sąsiedztwa – oficjalna polityka UE wobec krajów z nią sąsiadujących. ENP oferuje bardziej ścisłą integrację polityczną i ekonomiczną, jednak nie prowadzi do rozmów akcesyjnych. <https://pl.wikipedia.org/wiki/Europejska_Polityka_S%C5%82siedztwa> [dostęp 01.06.2018]

zbojkotowały w 2011 roku II Szczyt Partnerstwa Wschodniego w Warszawie. Jako powód wskazano brak zaproszenia prezydenta Białorusi Alaksandra Łukaszenki.¹⁴

Europejska Polityka Sąsiedztwa po stronie białoruskiej finansowana była najpierw z programu TACIS (dla sąsiadów wschodnich i Rosji), a potem przez Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (EPNI), bardziej elastyczny, nakierowany na stały rozwój oraz zbliżenie do przepisów i standardów Unii Europejskiej. Najważniejszym celem wspieranym przez europejskie środki finansowe dla Białorusi był rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Największymi przeszkodami w tych latach, w otrzymaniu środków przeznaczonych przez UE dla Białorusi były: zróżnicowane zainteresowanie potencjalnych partnerów na Białorusi oraz skomplikowane, biurokratyczne i długotrwałe procedury realizacji projektów po stronie białoruskiej. Wszystkie projekty musiały być zatwierdzone przez odpowiednie ministerstwa i przez specjalną komisję do spraw międzynarodowej pomocy technicznej. Ostateczną decyzję podejmował premier rządu.¹⁵

Znaczenie dla zakresu współpracy przygranicznych regionów miały uregulowania dotyczące ruchu granicznego. Pozytywny wpływ miała podpisana w 2003 roku w Mińsku umowa między rządem Rzeczypospolitej Polskiej i rządem Republiki Białoruś o ruchu osobowym. Jej celem było ułatwienie podróży obywatelom Polski i Białorusi zgodnie z ustawodawstwem wewnętrznym i z zobowiązaniami międzynarodowymi, w warunkach obowiązywania od 1 października 2003 r. ruchu wizowego. Nową jakość w tym zakresie, utrudniającą ruch osobowy, stworzyło wejście Polski do Strefy Schengen.¹⁶ W 2016 roku Prezydent Aleksandr Łukaszenko podpisał dekret „O ustanowieniu bezwizowego wjazdu i wyjazdu z kraju obcokrajowców”, w wyniku którego wizy zostały zniesione m.in. wobec 39. krajów Europy, w tym całej Unii Europejskiej. Ta decyzja ułatwiła m.in. rozwój ruchu przygranicznego i turystycznego.

Biorąc powyższe pod uwagę, można pokusić się o zestawienie pozytywnych i negatywnych czynników warunkujących współpracę transgraniczną Polski z Białorusią. Do tych aktywizujących można zaliczyć m.in.:

¹⁴ https://pl.wikipedia.org/wiki/Partnerstwo_Wschodnie [dostęp 27.05.2018]

¹⁵ T. Iwanow, Wyzwania współpracy transgranicznej Polska-Białoruś (transgraniczny region województwo lubelskie i obwód brzeski) <<http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/37439/016.pdf>> [dostęp 23.05.2018]

¹⁶ Tamże [dostęp 23.05.2018]

- funkcjonowanie zinstytucjonalizowanej formy współpracy na pograniczu Polski i Białorusi w postaci Euroregionów,
- liczne dwustronne umowy o partnerstwie i współpracy, podpisane przez Polskę i Białoruś,
- udział w unijnych programach oraz instrumentach finansowania, skierowanych na wsparcie obszarów transgranicznych.

Jako czynniki ograniczające polsko-białoruską współpracę transgraniczną można wymienić następujące:

- polityczną sytuację na Białorusi, skierowaną na izolowanie ludności od zachodnich wpływów,
- bariery administracyjno-biurokratyczne po stronie Białorusi, utrudniające uczestnictwo tamtejszych partnerów w unijnych programach pomocy,
- trudności z przekraczaniem granicy.

Euroregiony jako forma współpracy transgranicznej Polski z Białorusią

W polsko-białoruskim obszarze transgranicznym można wyodrębnić dwie główne formy współpracy: współpracę rządową oraz współpracę rządowa-samorządową.¹⁷ Najważniejsze dla pierwszej są porozumienia i umowy transgraniczne, w tym Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o głównych zasadach współpracy transgranicznej (1992) oraz Umowa Województwa Lubelskiego z Obwodem Brzeskim o współpracy przygranicznej (z 2000 roku). Kładą one nacisk na zdecydowaną chęć wspierania współpracy transgranicznej, która powinna przyczyniać się do postępu gospodarczego i społecznego obu państw, w tym ich obszarów przygranicznych.

Na podstawie art. 7 wspomnianego wyżej Porozumienia z 1992 roku utworzona została Polsko-Białoruska Międzyrządowa Komisja Koordynacyjna ds. Współpracy Międzyregionalnej. Zgodnie z jej Statutem określa ona ogólne kierunki i podstawowe założenia rozwoju współpracy międzyregionalnej, przedstawia kompetentnym organom obu Państw propozycje w tym zakresie,

¹⁷ Strategia Współpracy Transgranicznej Województwa Lubelskiego, Obwodu Lwowskiego, Obwodu Wołyńskiego i Obwodu Brzeskiego na lata 2014-2020 < <http://euroregion-bug.pl/images/Pliki/strategia.pdf> > [dostęp 13.05.2018]

opracowuje wspólne programy działania mające na celu rozwój współpracy między organami administracji państwowej i samorządu terytorialnego Rzeczypospolitej Polski i Republiki Białoruś, zapewnia ich zgodność z przyjętymi ustaleniami oraz koordynuje współpracę transgraniczną.¹⁸

Podstawę zinstytucjonalizowanej współpracy na pograniczu Polski i Białorusi stanowią trzy euroregiony: Bug, Niemen oraz Puszcza Białowieska.

Zapoczątkowanie działań regionalnych, które doprowadziły do utworzenia Euroregionu Bug, datuje się na 30 kwietnia 1992 r., kiedy to z inicjatywy wojewodów białkopodlaskiego, chełmskiego i lubelskiego, Prezydenta m. Lublina oraz Ministra Przekształceń Własnościowych i Ministra-Kierownika Centralnego Urzędu Planowania podpisano Porozumienie Regionalne i powołano Konsorcjum Regionalne, zabezpieczające wspólne działania od strony finansowej. Zgodnie z treścią porozumienia głównym jego celem miało być opracowanie i realizacja programu restrukturyzacji i prywatyzacji w regionie.

Powyższa inicjatywa była kontynuowana m.in. na konferencji odbywającej się w Kazimierzu Dolnym od 15 do 17 czerwca 1994 roku. Na następnym trójstronnym spotkaniu w Chełmie, województwa przygraniczne z Polski, Białorusi i Ukrainy, zgodnie potwierdziły zajęte wcześniej stanowisko i jednocześnie zaakceptowały zakończenie prac nad statutem i organizacją struktur euroregionalnych. W lutym 1995 roku wszystkie umawiające się strony, a więc polska, ukraińska i białoruska, podpisały „Porozumienie o utworzeniu Euroregionu Bug”. Formalnie został on utworzony 29 września 1995 roku, ale mimo wcześniejszych zapowiedzi i deklaracji władze Białorusi nie udzieliły zgody na przystąpienie obwodu brzeskiego do struktur Euroregionu. Strona białoruska przystąpiła do niego dopiero po trzech latach od jego funkcjonowania. Powiększenie Euroregion Bug nastąpiło w 1998 roku, gdy do jego struktury został dołączony białoruski Obwód Brzeski oraz województwo białkopodlaskie.¹⁹

Celem Euroregion Bug jest rozwój współpracy obszarów przygranicznych w następujących dziedzinach: zagospodarowania przestrzennego, komunikacji, transportu i łączności, oświaty, ochrony zdrowia, kultury, sportu i turystyki, ochrony i poprawy stanu środowiska naturalnego, likwidacji zagrożeń

¹⁸ Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o głównych zasadach współpracy transgranicznej, 1992 <<https://www.mswia.gov.pl/pl/wspolpraca-miedzynarod/wspolpraca-transgranic/miedzyrzadowe-rady-i-k>> [dostęp 03.05.2018]

¹⁹ B. Kraska [dostęp 23.05.2018].

i klęsk żywiołowych, rozwijania kontaktów między mieszkańcami obszarów przygranicznych oraz współpracy instytucjonalnej, a także współpracy podmiotów gospodarczych.²⁰

Obecnie, współpraca w ramach Związku Transgranicznego Euroregion Bug ma wymiar trilateralny, realizowana jest przez jednostki z Polski, Białorusi i Ukrainy. Po stronie polskiej w jego skład wchodzi województwo lubelskie, po stronie białoruskiej — obwód Brzeski, po stronie ukraińskiej — obwód Wołyński i dwa rejony z obwodu Lwowskiego. Zajmuje on powierzchnię 80,9 tys. kilometrów kwadratowych i należy do największych obszarowo euroregionów europejskich. Część polska stanowi 31,1%, ukraińska 28,4%, a białoruska 40,5%. Zamieszkiwany jest przez niecałe 5 milionów osób, z czego na część polską przypada 45,2%, białoruską – 29,0%, ukraińską – 25,8%²¹.

Inicjatywa utworzenia euroregionu Niemen – jako obszaru współpracy transgranicznej Polski, Rosji, Litwy i Białorusi – znalazła wyraz w Deklaracji III Bałtyckiego Forum Gospodarczego, które odbyło się w lutym 1995 roku w Wigrach koło Suwałk. Inicjatywę tę poprzedziło zawarcie przez wojewodę suwalskiego z Przewodniczącym Administracji Obwodu Kaliningradzkiego (Rosja) w 1992 roku i województwem grodzieńskim (Białoruś) w 1994 roku dwóch porozumień transgranicznych. W kwietniu 1995 roku Urząd Rady Ministrów zaakceptował podjęte przez Wojewodę Suwalskiego działania zmierzające do utworzenia Euroregionu Niemen, a 5 listopada Wojewoda Suwalski i Przewodniczący Sejmiku Samorządowego Województwa Suwalskiego oraz Prezydent Polsko-Litewskiej Izby Gospodarczej podpisali porozumienie w sprawie utworzenia biura Euroregionu Niemen. W grudniu 1995 roku i w styczniu 1996 roku podpisane zostały kolejne dwustronne porozumienia o współpracy z dwoma województwami litewskimi. W lutym 1997 roku na spotkaniu w Wigrach podpisana została Deklaracja o współpracy transgranicznej pomiędzy Wojewodą Suwalskim, Administracją Obwodu Kaliningradzkiego, Zarządcami Powiatów Alytus i Mariampol Republiki Litwy i Wojewodą Grodzieńskim. W deklaracji tej ustalono termin Konferencji Założycielskiej Euroregionu Niemen.

Podpisanie Porozumienia o utworzeniu Związku Transgranicznego Euroregion Niemen miało miejsce w Augustowie 6 czerwca 1997 roku. Porozu-

²⁰ Tamże.

²¹ Tamże.

mienie podpisali przedstawiciele strony polskiej, białoruskiej i litewskiej. Kilka miesięcy później, 27 listopada 1997, zarejestrowane zostało Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Niemen, a w skład komitetu założycielskiego Stowarzyszenia weszły gminy Olecko, Puńsk i miasto Suwałki. Obecnie stowarzyszenie nosi nazwę Stowarzyszenie „Euroregion Niemen”. Tu trzeba dodać, że porozumienia w sprawie utworzenia euroregionu nie podpisała strona rosyjska. Uczyniła to dopiero po 5 latach, a stało się to z dniem 4 kwietnia 2002 roku.²²

Po stronie polskiej w skład Euroregionu wchodzi 103 gminy z województwa podlaskiego i warmińsko-mazurskiego o łącznej powierzchni 20 544 km kwadratowych zamieszkałej przez 1 190 tys. osób. Po stronie białoruskiej w skład Euroregionu wchodzi obwód grodzieński, który liczy 25 200 km kwadratowych powierzchni i jest zamieszkały przez prawie 1 198,5 tys. osób. Po stronie litewskiej w skład Euroregionu wchodzi powiaty Alytus, Mariampol, które zajmują obszar 9 889 km kwadratowych powierzchni i liczą prawie 401 tys. mieszkańców.²³ Siedziby Euroregionu mieszczą się: w Polsce w Suwałkach, na Litwie w Mariampolu, na Białorusi w Grodnie, w Obwodzie Kalinin-gradzkim Federacji Rosyjskiej w Czerniachowsku.²⁴

Główne cele współpracy transgranicznej w ramach Euroregionu Niemen to: rozwój współpracy obszarów przygranicznych w następujących dziedzinach: wszechstronnego rozwoju ekonomicznego; zagospodarowania przestrzennego, infrastruktury publicznej, oświaty, ochrony zdrowia, kultury, sportu i turystyki; ochrony środowiska; likwidacji zagrożeń i klęsk żywiołowych; rozwijania kontaktów między mieszkańcami obszarów przygranicznych oraz współpracy instytucjonalnej, a także współpracy podmiotów gospodarczych.²⁵

Strukturę organizacyjną euroregionu tworzą następujące organy: rada związku, prezydium rady związku oraz sekretariat związku. I tak każda ze Stron deleguje do Rady po sześciu przedstawicieli. Do kompetencji rady należy m.in. omawianie i zatwierdzanie wspólnych projektów współpracy transgranicznej, zapewnienie ich finansowania i realizacji, przyjmowanie nowych członków, podejmowanie decyzji w sprawach budżetu, wybór prezydium rady, powołanie

²² S. Banaszak, s. 161.

²³ B. Kraska [dostęp 23.05.2018].

²⁴ <http://www.niemen.org.pl/spf/i/file/Statuty%20i%20regulaminy/Statut%20Euroregionu.pdf> [dostęp 13.05.2018].

²⁵ Tamże.

sekretariatu i ustalanie jego budżetu, powoływanie stałych i doraźnych grup roboczych do realizacji określonych zadań w wybranych dziedzinach współpracy transgranicznej. Prezydium wykonuje funkcje koordynacyjne i reprezentacyjne w imieniu Rady między jej posiedzeniami. Sekretariat Euroregionu, zwany dalej Sekretariatem, jest organem wykonawczym i administracyjnym powoływanym przez Radę w składzie równym liczbowo dla każdej ze Stron z głównym zadaniem przygotowywania i przedkładanie Radzie opracowań dotyczących wspólnych przedsięwzięć w ramach współpracy przygranicznej.²⁶

Działania zmierzające do utworzenia trzeciego euroregionu na pograniczu polsko – białoruskim, Euroregionu Puszcza Białowieska, rozpoczęły się w styczniu 2002 roku, kiedy to przedstawiciele powiatu hajnowskiego i przygranicznych rejonów białoruskich podpisali „Umowę Zamierzeń” dotyczącą współpracy transgranicznej. Sama umowa o utworzeniu Euroregionu Puszcza Białowieska została podpisana 25 maja 2002 roku. Sygnatariuszami porozumienia byli przedstawiciele 9 gmin z powiatu hajnowskiego i starostwa tego powiatu ze strony polskiej oraz trzech rejonów ze strony białoruskiej, reprezentowanych przez przewodniczących rejonowych komitetów wykonawczych oraz przewodniczących rad. Tu trzeba dodać, że utworzenie euroregionu Puszcza Białowieska było konsekwencją wieloletnich kontaktów utrzymywanych przez lokalne samorządy po obu stronach granicy. Euroregion został powołany w oparciu o transgraniczny obiekt przyrodniczy, jakim jest Puszcza Białowieska, położona na terenie Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Białoruś.

Celem współpracy transgranicznej w ramach Euroregionu Puszcza Białowieska jest podejmowanie działań zmierzających do ochrony środowiska naturalnego i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych, rozwój transgranicznej ekologicznej i kulturalnej turystyki, współpraca społeczno-gospodarcza, kulturalna i naukowo-oświatowa, zbliżenie narodów obu państw przy zachowaniu korzystnego środowiska dla życia przyszłych pokoleń, zachowanie unikalnego w Europie kompleksu przyrodniczego Puszczy Białowieskiej w znaczącej mierze wpływającego na klimat kontynentu.²⁷

Polska część euroregionu położona jest w południowo-wschodniej części województwa podlaskiego i obejmuje wszystkie miasta i gminy powiatu hajnowskiego oraz dwie gminy powiatu bielskiego. Białoruska część euroregionu

²⁶ Tamże.

²⁷ S. Banaszak, s. 25.

położona jest w zachodniej części Białorusi. Rejon swisłocki położony jest na terenie obwodu grodzieńskiego, a rejon prużański i kamieniecki na terenie obwodu brzeskiego.²⁸

Strukturę organizacyjną euroregionu tworzą następujące organy: rada euroregionu i sekretariat euroregionu. Radę euroregionu tworzy dziesięciu członków, po pięciu przedstawicieli z każdej ze stron. Rada wybiera ze swego grona przewodniczącego i jego zastępcę, przy respektowaniu zasady rozdziału funkcji między obie strony oraz przemienności ich kadencji. Kadencja przedstawicieli w radzie euroregionu odpowiada kadencji organów samorządu terytorialnego z każdej ze stron. Posiedzenia rady euroregionu odbywają się co najmniej dwa razy w roku i są otwarte, jeżeli rada nie postanowi inaczej. Do zadań rady należy, m.in.: uchwalanie regulaminu rady, sekretariatu i biur krajowych, ustalanie wysokości składek członkowskich dla każdej ze stron i źródeł finansowania pracy sekretariatu, powoływanie stałych i czasowych grup roboczych do realizacji określonych zadań w wybranych dziedzinach współpracy oraz uchwalanie regulaminu ich pracy i przyjmowanie nowych członków. Sekretariat natomiast jest organem wykonawczym euroregionu i ma siedzibę w Hajnówce. Sekretariat tworzy sekretarz i jego zastępca, przy czym sekretarz jest ze strony polskiej, a jego zastępca ze strony białoruskiej. Każda ze stron w razie konieczności może prowadzić na swoim terenie biuro krajowe sekretariatu.²⁹

Na powyższych przykładach wyraźnie można zauważyć, że Euroregiony to jeden z podstawowych sposobów na rozwój objętych przez nie obszarów. Ich zadaniem jest maksymalnie wielopłaszczyznowa aktywizacja wzajemnej współpracy polsko – białoruskiej. Dla Unii Europejskiej oraz Polski to także element zbliżania społeczeństwa białoruskiego do rozwiązań europejskich oraz transfer idei integracyjnych.

Zakres współpracy transgranicznej Polski z Białorusią

Formy i zakres współpracy transgranicznej między Polską i Białorusią od początku determinowane były względami nie tylko politycznymi, gospodarczymi, ale i w dużej mierze finansowymi. Decydującą rolę odgrywały fundusze

²⁸ Tamże, s. 155.

²⁹ Tamże.

Unii Europejskiej. W pierwszych latach po uzyskaniu niepodległości Białoruś uczestniczyła w programach PHARE, Funduszach Małych Projektów PHARE (FMP) oraz w ramach Programu Sąsiedztwa Polska–Białoruś–Ukraina INTERREG III A/Tacis CBC. Z tego ostatniego Białoruś otrzymała kilkadziesiąt milionów Euro, które w istotnym zakresie przeznaczono na systemy graniczne, w tym program zarządzania granicą. Głównymi beneficjentami były wtedy, m.in. Państwowy Komitet Straży Granicznej, Urząd Celny, Ministerstwo Zasobów Naturalnych i Ochrony Środowiska oraz Komitety Wykonawcze Obwodu Brześć i Grodno. Komitety Wykonawcze Obwodów Brześć i Grodno tym sposobem zdobyły duże środki i doświadczenie jako beneficjenci licznych projektów.³⁰ Dla przykładu Obwód Grodno, jako część Euroregionu Niemen, pozyskał istotną pomoc we wdrażaniu małych i dużych projektów w ramach programu TACIS CBC. Jednym z największych projektów realizowanych w obwodzie był projekt CBC z roku 1997 „Rozwój regionalny i ochrona przyrody w Euroregionie Niemen”, który dzięki zastosowanemu podejściu stworzył sieć współpracy partnerów na poziomie lokalnym i regionalnym z Polski i Litwy. Obwód Grodno był też beneficjentem projektu sektorowego ochrony środowiska „Czysty Niemen” (inicjatywa Helcom), który rozpoczął się w 2001 r., a zakończył we wrześniu 2003 r.

Nie ulega wątpliwości, że w tym pierwszym okresie polsko-białoruskiej współpracy transgranicznej realizacja wielu projektów przyczyniła się do budowy i modernizacji punktów kontroli granicznej i dróg dojazdowych do granicy, do stworzenia infrastruktury koniecznej do rozwoju dobrych stosunków sąsiedzkich między mieszkańcami obszarów nadgranicznych. Działania skierowane na poprawę i rozbudowę infrastruktury dojazdowej przyczyniły się też do zwiększenia potencjału rozwojowego turystyki. W wyniku realizacji wymienionych projektów te obszary zostały wyposażone w konieczną infrastrukturę drogową, co zwiększyło im dostępność dla transportu.

W kolejnych latach współpraca przygranicznych regionów Polski i Białorusi w dużej mierze bazowała na kolejnym Programie Współpracy Transgranicznej PWT EISP Polska–Białoruś–Ukraina 2007–2013. Zrealizowanych zostało wspólnie kilka ważnych projektów. Warto przywołać cztery z nich.

Pierwszy, to projekt „Rozwój współpracy w celu poprawy histopatologicznej diagnostyki raka piersi i raka jelita grubego na pograniczu polsko-

³⁰ T. Iwanow [dostęp 13.05.2018].

-białoruskim” realizowany przez Centrum Onkologii M. Skłodowskiej-Curie w Białymstoku (Polska) oraz Regionalny Szpital Kliniczny w Grodnie (Białoruś) z dofinansowaniem 1,3 mln euro. Jego osiągnięcia to: poprawa infrastruktury medycznej na obszarze przygranicznym, podniesienie poziomu kompetencji personelu medycznego oraz zmniejszenie zachorowalności na raka piersi i raka jelita grubego, zakup nowoczesnego sprzętu medycznego do obu stron granicy.

Drugi, to projekt pn. „Poprawa atrakcyjności regionu transgranicznego poprzez wprowadzenie zasobów etnokulturowych w działalność turystyczną (wycieczka do bajki etnicznej)” dofinansowany na kwotę 1,1 mln. euro przez Yanka Kupala State University of Grodno (Białoruś). Projekt koncentrował się na problemach słabej infrastruktury turystycznej w wymiarze etnicznym na pograniczu polsko-białoruskim związanych. Realizowane działania marketingowe, edukacyjne i inwestycyjne przewidywały m.in. infrastrukturalną reorganizację muzeum etnograficznego w Hudziejewiczach, utworzenie 7 mobilnych wiosek etnograficznych na Suwalszczyźnie, utworzenie sektora badań etnokulturowych w uniwersytecie w Grodnie, szkolenia edukacyjne na Białorusi i w Polsce oraz publikację encyklopedycznego podręcznika o zasobach turystyki etnokulturalnej.

Trzeci projekt pn. „Modernizacja infrastruktury dydaktycznej współpracy polsko-białoruskiej na rzecz osób niepełnosprawnych” realizowany był przez Powiat Hajnówka (Polska) oraz Komitet Wykonawczy Okręgu Kamieniec (Białoruś) i dysponował kwotą dofinansowania w wysokości 668 tys. euro. Miał on na celu wprowadzenie szeregu możliwości edukacyjnych dla osób niepełnosprawnych przez modernizację dwóch budynków centrów edukacyjnych i ich wyposażenia. Stawiał też sobie za cel przeprowadzenie wymiany szkolnej i stworzenie portalu internetowego dla nauczycieli niepełnosprawnych dzieci.

Czwarty projekt pn. „Rozwój współpracy placówek medycznych pogranicza polsko-białoruskiego w zakresie immunoterapii gruźlicy płuc” realizowany był przez Specjalistę ds. Leczenia chorób gruźlicy i chorób płuc w Białymstoku (Polska) oraz Teaching Hospital (Białoruś) i Clinical Center „Ftiziatria” (Obwód Grodno) i dysponował dofinansowaniem w wysokości 1,1 mln. euro. Działania w ramach projektu obejmowały zakup sprzętu laboratoryjnego do diagnozy i leczenia przez partnerów z Polski i Białorusi, renowację laboratoriów, konferencje i seminaria na temat wymiany doświadczeń i ekspertyzy, przeprowadzenie wymiany doświadczeń, wydanie publikacji zawierającej me-

tody immunoterapii w pełni transferowalne po obu stronach granicy. W rezultacie, działania projektowe spowodowały intensyfikację współpracy między placówkami leczniczymi w leczeniu gruźlicy, uruchomienie programu badań profilaktycznych na gruźlicę oraz zwiększenie świadomości na temat profilaktyki gruźlicy po obu stronach granicy.³¹

Obecnie kooperacja Polski i Białorusi jest wspierana przez Program Współpracy Transgranicznej PWT EIS Polska – Białoruś – Ukraina 2014 – 2020. Jego głównym celem jest wspomaganie transgranicznych procesów rozwojowych na pograniczu Polski, Białorusi i Ukrainy. Koncepcja Programu jest jednocześnie wkomponowana w krajowe i regionalne strategie rozwoju społeczno-gospodarczego.³² W tym względzie, przykładowo, można wymienić kilka już zatwierdzonych i realizowanych wspólnych projektów na pograniczu polsko-białoruskim.

Pierwszy to projekt pn. „Transgraniczne Centra Dialogu Kultur Polska – Białoruś – Ukraina”, w którym beneficjentami są gmina Schuchyn (Polska), Wydział Edukacji, Sportu i Turystyki Komitetu Powiatowego w Szczuczynie (Białoruś), Rada Miejska Kovel (Ukraina). Program dysponuje kwotą 2,3 mln. euro a jego główne cele to: promowanie bogactwa kulturowej i etnicznej różnorodności pogranicza poprzez tworzenie centrum promocji kulturalnej w formie transgranicznych amfiteatrów z kompleksową ofertą kulturalną obejmującą sztukę, folklor, naukę, literaturę, malarstwo, teatr, rękodzieło.

Beneficjentami drugiego projektu pn. „Szlak Tyzenhauz – utworzenie szlaku turystycznego promującego kulturalne i historyczne dziedzictwo dwóch miast: Sokółki i Grodna” są gmina Sokółka (Województwo podlaskie, Polska), Departament Edukacji, Sportu i Turystyki Grodno City Executive (obwód grodzieński, Białoruś) oraz powiat Grodno Jednostka ds. Organizacji Społecznej Stowarzyszenie Turystyki i Sportu (obwód grodzieński, Białoruś). Kwota finansowania wynosi 1,9 mln. euro. Projekt przewiduje następujące wspólne działania: stworzenie wyjątkowego transgranicznego produktu turystycznego o nazwie „Szlak Tyzenhauz” – szlaku rowerowego Sokółka-Grodno – całkowita

³¹ Final Report on the evaluation study titled „Ex-post evaluation of actions cofinanced by the Cross-Border Cooperation Programme Poland – Belarus – Ukraine 2007-2013” <http://www.pl-by-ua.eu/upload/en/Ex-post_evaluation_report.pdf> [dostęp: 23.05.2018].

³² Dokument Programowy Współpracy transgranicznej EIS Polska – Białoruś – Ukraina 2014-2020 <http://www.ewt.gov.pl/media/14998/Program_Polska-Bialorus-Ukraina_2014-2020_wersja_polska.pdf> [dostęp: 27.05.2018].

długość ok. 59 km. oraz renowacja dwóch zabytkowych budynków. Te ostatnie zostaną ujęte w rejestrze zabytków i zostaną przeznaczone na cele kulturalne, edukacyjne i turystyczne. Jednocześnie w Sokółce powstanie Punkt Informacji Turystycznej, a w Grodnie zmodernizowany, tak by zapewniały kompleksowe usługi turystyczne. W celach programu przyjęto też opracowanie szlaków turystycznych wzdłuż obszaru przygranicznego, przygotowanie wspólnej oferty turystycznej. Ważne miejsce ma mieć także kształtowanie pożądanej świadomości obywateli na temat potencjału tego obszaru.

W ramach dużych projektów infrastrukturalnych projektów, które trafiły na listę do realizacji w ramach obecnego programu na pograniczu polsko – białoruskim ujęto m.in. następujące:

- „Budowa infrastruktury kolejowego przejścia granicznego w Siemianówce” – jego celem jest realizacja kolejnego etapu poprawy infrastruktury tego przejścia granicznego; beneficjenci to: Wojewoda Podlaski i Państwowy Komitet Celny Republiki Białoruś zaś kwota dofinansowania wynosi 5,31 mln. euro.
- „Polsko-białoruskie bezpieczeństwo transgraniczne. Wzmocnienie potencjału straży pożarnej i służb ratowniczych”. Projekt nakierowany jest na stworzenie wspólnego systemu monitoringu oraz szybkiego reagowania na różnego rodzaju sytuacje nadzwyczajne na polsko-białoruskim pograniczu. Beneficjenci to: Brzeski Urząd obwodowy Ministerstwa ds. Sytuacji Nadzwyczajnych Republiki Białoruś, Grodzieński Urząd obwodowy Ministerstwa ds. Sytuacji Nadzwyczajnych Republiki Białoruś, Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku, Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Białej Podlaskiej. Wysokość dofinansowania wynosi 4,06 mln. euro;
- „Poprawa infrastruktury drogowej pogranicza w celu zapewnienia zrównoważonego dostępu do obszaru przygranicznego (modernizacja i budowa drogi R-16)”. Celem projektu jest poprawa dostępności regionu przygranicznego poprzez rekonstrukcję drogi R-16, prowadzącej do międzynarodowego przejścia „Pieszczałka – Połowce” na granicy polsko-białoruskiej. Beneficjenci to: Republikańskie przedsiębiorstwo „Brestavtodor” oraz Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku. Kwota dofinansowania wynosi 4,6 ml. Euro;
- „Budowa przenośnego systemu kontroli rentgenowskiej pojazdów w punkcie granicznym Bierastavica”. Projekt jest nakierowany na wpro-

wadzenie nowej technologii nieinwazyjnej kontroli pojazdów na przejściu granicznym w Bierastavicy (Brzostowicy) na Białorusi (międzynarodowe polsko-białoruskie przejście graniczne Bierastavica-Bobrowniki). Beneficjenci to: Grodzieński Regionalny Urząd Celny (Białoruś), Państwowy Komitet Celny Republiki Białoruś, Miński Regionalny Urząd Celny oraz Województwo Podlaskie. Kwota dotacji wynosi 4,05 mln. euro.³³

Uwagi końcowe

Współpraca transgraniczna to jeden z głównych celów polityki regionalnej Unii Europejskiej. Umożliwia podniesienie poziomu życia w regionach przygranicznych oraz pozwala wyeliminować dysproporcje w ich poziomie rozwoju. To też jeden ze sposobów osiągania *głównych celów unijnej polityki spójności, w ramach której nacisk kładziony jest na wyrównywanie występujących jeszcze różnic w poziomie życia i rozwoju*.

Szczególną formą współpracy transgranicznej są euroregiony, co uwiadacznia się na pograniczu polsko – białoruskim. Sposobem realizowanie tych działań jest wspólne rozwiązywanie problemów, przezwyciężanie peryferyjności, wykorzystanie szans wynikających z sąsiedztwa, w tym posiadanych zasobów i możliwości. Oceniając zgłoszone i realizowane obecnie projekty wyraźnie widoczna jest ich specyfika. Nie ulega wątpliwości, że wynikają z potrzeb danego obszaru transgranicznego, koncentrują się na wzmacnianiu powiązań kulturowych, poprawie atrakcyjności regionu, rozwoju turystyki oraz zwiększaniu potencjału społeczności lokalnych. W ramach poprawy infrastruktury komunikacyjnej na obszarze przygranicznym realizacja wyżej wymienionych projektów pozytywnie wpływa na rozwój sieci i systemów komunikacyjnych, rozwój dróg lokalnych i wzrost ich międzynarodowego znaczenia. Jeśli zaś chodzi o projekty z zakresu poprawy bezpieczeństwa to ich głównym celem jest wzmocnienie i zapewnienie bezpieczeństwa dla mieszkańców obszaru przygranicznego po dwóch stronach granicy.

Wydaje się, że przykład współpracy transgranicznej Polski z Białorusią dobrze odzwierciedla procesy globalizacji, integracji europejskiej oraz współpracy bilateralnej. Realizowane projekty zbliżają społeczności z różnych

³³ <https://www.pbu2020.eu/pl/projects2020> [dostęp: 28.05.2018].

państw, sprzyjają rozwojowi we wszelkich płaszczyznach, dają szansę na awans cywilizacyjny często obszarów peryferyjnych. Główną barierą w tym zakresie są czynniki polityczne, często trudne do neutralizacji. Należy jednak mieć nadzieję, że nie zahamują one wielopłaszczyznowych form współpracy. Bo efekt relacji transgranicznych, w tym współpracy Polski z Białorusią, jest jednoznacznie pozytywny.

Bibliografia

- Andreasik J., Perspektywy przygranicznej współpracy polsko-ukraińskiej w świetle członkostwa Polski w Unii Europejskiej, Zamość 2003.
- Banaszak S., Euroregiony na granicach Polski, Wrocław 2007.
- Chojnicki Z., Uwarunkowania rozwoju regionu nadgranicznego – koncepcje i założenia teoretyczne, [w:] Studia rozwoju i zagospodarowania przestrzennego, Poznań 1998.
- Danielewski F., Regionalizm: pojęcie, ewolucja, [w:] Przedsiębiorstwo i region w procesie transformacji, Rzeszów 2006.
- Dubaj S., Współpraca transgraniczna w realiach układu z Schengen – aspekt praktyczny pogranicza polsko-ukraińskiego, Chełm 2014.
- Gajewski J., Europa Środkowa w polskiej polityce zagranicznej, [w:] Polityka zagraniczna RP 1989- 2002, Warszawa 2002.
- Iwanow T., Wyzwania współpracy transgranicznej Polska-Białoruś (transgraniczny region województwo lubelskie i obwód brzeski) <<http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/37439/016.pdf>>
- Jastrzębska W., Rola euroregionów i współpracy transgranicznej w procesie integracji europejskiej <<https://www.ur.edu.pl/file/6542/08-Jastrzebska.pdf>>
- Kraska B., Polska – Białoruska współpraca transgraniczna jako nowy model więzi międzynarodowych <http://mazowsze.hist.pl/28/Zeszyty_Naukowe_Ostroleckiego_Towarzystwa_Naukowego/649/2006/23147>
- Malendowski W., Szczepaniak M., Rola euroregionów w procesie integracji europejskiej, [w:] Euroregiony – mosty bez granic, Warszawa 2000.
- Miszcuk A., Uwarunkowania peryferyjności regionu przygranicznego, Lublin 2013.
- Sadowski R., Współpraca transgraniczna na nowej granicy wschodniej Unii Europejskiej, [w:] „Prace OSW”, nr 14, Warszawa 2004.
- Ślusarz G., Czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego – aspekty teoretyczne, [w:] Regionalne uwarunkowania rozwoju wiejskich obszarów przygranicznych Polski i Ukrainy, Rzeszów 2003.

Dominika Baran

Stosunki międzynarodowe

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

barandominika8@gmail.com

OBWÓD KALININGRADZKI: HISTORIA – TOŻSAMOŚĆ – STATUS PRAWNOMIĘDZYNARODOWY

Kaliningrad region: history – identity – international legal status

Streszczenie

W artykule podjęta została próba ukazania specyfiki Obwodu Kaliningradzkiego jako istotnego elementu współczesnych stosunków międzynarodowych. Jej punktem wyjścia są odniesienia do historii ziem, które obejmuje Obwód oraz ewolucji jego statusu. Na tej bazie rozważania zostały skoncentrowane na analizie uwarunkowań, cech identyfikujących Obwód Kaliningradzki oraz wyznacznikach jego tożsamości, przy czym uwzględniono tu aspekty geograficzne, społeczne, demograficzne, ekonomiczne i polityczne. W końcowym fragmencie artykułu przywołano dyskusje i spory w literaturze przedmiotu, traktujące o statusie prawnomiędzynarodowym Obwodu, szczególnie w kontekście takich kategorii jak enklawa, półenklawa i eksklawa. W rozważaniach skorzystano z takich metod badawczych jak: metoda analizy czynnikowej, metoda porównawcza, czy też metoda instytucjonalno-prawna. Zaprezentowane analizy bazują na literaturze przedmiotu, wzbogaconej dokumentami i aktami prawnymi,

Słowa kluczowe: Obwód Kaliningradzki, Prusy Wschodnie, tożsamość, status prawnomiędzynarodowy

Summary

The article attempts to show the specificity of the Kaliningrad Region as an important element of contemporary international relations. As a starting point it refers to the history of the lands that comprise the Region and the evolution of its status. On this basis, the considerations were focused on the analysis of determinants, characteristics identifying the Kaliningrad Region and the determinants of its identity, with geographical, social, demographic, economic and political aspects were taken into account. The final part of the article refers to discussions and disputes in the literature on the subject, treating the status of international law of the District, especially in the context of such categories as the enclave, semi-circle and the exclave. The considerations were based on such research methods as the factor analysis method, the comparative method or the institutional and legal method. The presented analyzes are based on the subject literature, enriched with documents and legal acts.

Key words: Kaliningrad region, East Prussia, identity, international legal status.

Uwagi wstępne

Obwód Kaliningradzki, będący jednostką podziału administracyjnego Federacji Rosyjskiej, odgrywa we współczesnych stosunkach międzynarodowych szczególnie istotną rolę. Jego strategiczne położenie geopolityczne sprawia, że ma on znaczenie dla kształtu wielu relacji międzynarodowych, przede wszystkim na kontynencie europejskim. Sąsiaduje on bowiem z państwami należącymi zarówno do Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego (NATO), jak również do Unii Europejskiej (UE). Od południa ogranicza go obszar Rzeczypospolitej Polskiej, północno-wschodnią i wschodnią granicę Obwodu stanowi terytorium Republiki Litewskiej, zaś na zachodzie i północnym zachodzie oblewa go Morze Bałtyckie. Taka lokalizacja na mapie Europy sprawia, że Obwód Kaliningradzki stanowi najdalej wysuniętą na zachód część Federacji Rosyjskiej.

W okresie zimnowojennym, jego obraz sprowadzał się do statusu radzieckiej bazy militarnej nad Morzem Bałtyckim. Po upadku ZSRR w 1991 r. znaczenie geopolityczne Obwodu zdecydowanie wzrosło bowiem w konsekwencji

uzyskania niepodległości przez republiki nadbałtyckie, jego obszar został odizolowany od pozostałej części Federacji Rosyjskiej przez terytoria niepodległych państw.

Na uwagę zasługuje jeszcze kilka cech ważnych dla ogólnej charakterystyki Obwodu. I tak, po pierwsze, z Obwodem Kaliningradzkim łączy się wspólna historia wielu narodów europejskich: Rosjan, Niemców, Litwinów i Polaków. Po drugie, swoją wagę mają też względy gospodarcze: Obwód posiada bogatą i rzadko spotykaną florę, interesujące walory przyrodnicze (rozległe lasy sosnowe, wydmy) i jest interesujący dla turystów z zagranicy. I po trzecie, jego unikatowy charakter warunkują również znajdujące się tam ogromne pokłady bursztynu, stanowiące około 90% jego rezerw globalnych. Stąd, Obwód Kaliningradzki i Federacja Rosyjska są światowym liderem produkcji tego poszukiwanego surowca.

W artykule, wobec wielu wątków wartych badania, skoncentrowano się jedynie na trzech. I tak analizami objęto: genezę i ewolucję statusu ziem, które obecnie stanowią jego terytorium, czynniki konstytuujące jego tożsamość oraz specyfikę współczesnego statusu prawnomiędzynarodowego Obwodu. Rozważania kończą wnioski z zaprezentowanych analiz oraz próba prognozy.

Historia

Obszar dzisiejszego Obwodu Kaliningradzkiego pierwotnie zasiedlony był w głównej mierze przez ludy pruskie, które aż do XIII wieku nie wykreowały tam spójnej formy państwowej. W wieku XIII region znalazł się w obrębie państwa krzyżackiego, wykraczającego w północnej części poza dolny nurt rzeki Niemen, okalając swym zasięgiem rejon Kłajpedy. W 1255 r. rycerze zakonu krzyżackiego wybudowali na tym obszarze twierdzę zamkową oraz port morski Königsberg. Wtedy większość Prusów uległa asymilacji i zaakceptowała germańskie władztwo, kulturę oraz język. Kres funkcjonowania państwa zakonnego nastąpił w wieku XVI gdy od 1657 r. obszar stał się polskim lennem pod nazwą Prusy Książęce¹.

Terytorium i status współczesnego Obwodu Kaliningradzkiego od momentu, kiedy ziemie polskie znalazły się w granicach zaborów, aż do chwili

¹ W. Kotowicz, *Życie polityczne Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej*, Toruń 2012, s. 56–57.

upadku Związku Radzieckiego jeszcze kilkakrotnie ewoluowały. I tak w rezultacie pierwszego rozbioru Rzeczypospolitej w 1772 r., Pomorze Gdańskie oraz Warmia weszły w skład Królestwa Prus, zyskując nazwę geograficzną Prusy Wschodnie². Ziemie te tworzyły zharmonizowaną, integralną całość aż do schyłku I wojny światowej, pierwotnie jako element składowy Królestwa Prus, zaś od 1871 r. – Cesarstwa Niemieckiego (tzw. II Rzeszy). W okresie międzywojennym, w rezultacie podpisania traktatu wersalskiego, Prusy Wschodnie przybrały formę enklawy odseparowanej od pozostałej części państwa niemieckiego tzw. „korytarzem polskim”³. Po wybuchu II wojny światowej oraz triumfie Niemiec w kampanii wrześniowej w 1939 roku Prowincja ta po raz kolejny stała się integralną częścią Niemiec, tym razem III Rzeszy, tracąc w myśl przepisów prawa międzynarodowego status „enklawy”. Przetrwała ona do roku 1945, kiedy wojska radzieckie zajęły obszar Prus Wschodnich. Do Königsbergu (pol. Królewiec) siły III Frontu Białoruskiego wkroczyły w kwietniu 1945 r.⁴

Istotnym etapem ewolucji historycznej obszaru Obwodu Kaliningradzkiego był okres II wojny światowej. Wtedy problem przyszłych losów Prus Wschodnich zajmował przede wszystkim państwa Entanty. Rywalizowały wtedy w tym zakresie stanowiska Wielkiej Brytanii, Francji, Związku Radzieckiego, Stanów Zjednoczonych Ameryki. Swoje aspiracje w tym względzie zgłaszała też i Polska. Problematyka ta stała się istotną, tak w rozmowach dwustronnych, jak i wielostronnych, w tym na konferencjach „Wielkiej Trójki” w Teheranie, Jałcie i Poczdamie.

27.07.1944 r. Józef Stalin w imieniu ZSRR parafował z Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego porozumienie o kształcie wspólnej granicy, potwierdzające postanowienia z Teheranu. Jego artykuł 2 stanowił: *Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego i Rząd ZSRR umówiły się, iż północna część terytorium Prus Wschodnich wraz z miastem i portem Königsberg odchodzi do Związku Radzieckiego, cała zaś pozostała część Prus Wschodnich oraz obwód gdański z miastem i portem Gdańsk odchodzi do Polski*⁵.

² Tamże.

³ M. Chelminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie: rosyjska enklawa w nowym międzynarodowym ładzie politycznym*, Toruń 2009, s. 61–62.

⁴ Ł. Wojcieszak, *Obwód Kaliningradzki w relacjach Unia Europejska – Rosja (1992–2005)*, Bielsko – Biała 2008, s. 10.

⁵ N. Gąsiorowska-Grabowska, I. A. Khrenov, *Dokumenty i materiały do historii stosunków polsko-radzieckich*, tom 8, Warszawa 1974, s. 158–159. Zob. szerzej: A. Żukowski, *Polska wobec Obwodu Kaliningradzkiego*, Olsztyn 2004.

Definitywnie problem Prus Wschodnich usankcjonowało spotkanie przedstawicieli ZSRR, Wielkiej Brytanii oraz Stanów Zjednoczonych w Poczdamie w dniach 17.07 – 02.08.1945 r. Rozdział VIII dokumentu końcowego przyjętego podczas konferencji, poświęconego sprawie polskiej, stanowił: *byłe niemieckie terytoria na wschód od linii biegnącej od Morza Bałtyckiego bezpośrednio na zachód od Świnoujścia i stąd wzdłuż rzeki Odry do miejsca, gdzie wpada zachodnia Nysa, i wzdłuż zachodniej Nysy do granicy czechosłowackiej, łącznie z tą częścią Prus Wschodnich, która zgodnie z porozumieniem osiągniętym na niniejszej konferencji, nie została oddana pod administrację Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich i włączając obszar byłego Wolnego Miasta Gdańska, powinny znajdować się pod zarządem państwa polskiego*⁶. Zapis ten oznaczał, że południowa część Prus Wschodnich została włączona do terytorium Polski. O inkorporacji północnego fragmentu obszaru prowincji wschodniopruskiej do terytorium ZSRR przesądzał natomiast artykuł 6 ustaleń poczdamskich: *„odcinek zachodni granicy Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, który znajduje się w sąsiedztwie Morza Bałtyckiego, powinien przebiegać od punktu na wschodnim wybrzeżu Zatoki Gdańskiej na północ od Braniewa i Gołdapi do styku granic Litwy, Rzeczypospolitej Polskiej i Prus Wschodnich”*⁷. Na mocy umowy poczdamskiej potwierdzono również włączenie do ZSRR miasta Königsberg wraz z obszarem przyległym⁸.

Na bazie ustaleń poczdamskich w pierwszych dniach sierpnia 1945 r. w Moskwie rozpoczęły się prace nad projektem ostatecznego układu o granicy pomiędzy Związkiem Radzieckim a Rzeczpospolitą Polską. Zakończyły się one parafowaniem w dniu 16.08.1945 r. przez strony porozumienia o granicy⁹. Artykuł 3 umowy w następujący sposób określił kształt północnego fragmentu linii granicznej: *Aż do ostatecznego rozstrzygnięcia zagadnień terytorialnych przy uregulowaniu pokojowym, część granicy Polsko – Radzieckiej, przylegająca do morza Bałtyckiego, zgodnie z decyzją Konferencji Berlińskiej, będzie przebiegała wzdłuż linii od punktu na wschodnim wybrzeżu Zatoki Gdańskiej, oznaczonego na załączonej mapie – ku wschodowi, na północ od miasta Braunsberg – Goldapp do punktu, w którym ta linia zbiega się z linią graniczną opisaną w artyku-*

⁶ Potsdam Agreement, Protocol of the Proceedings, August 1, 1945, http://www.nato.int/ebookshop/video/declassified/doc_files/Potsdam%20Agreement.pdf.

⁷ Tamże.

⁸ W. Kotowicz, s. 66.

⁹ E. Wojnowski, Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej – od obszaru zamkniętego ku regionowi współpracy (1946 – 2006), Olsztyn 2006, s. 12.

le drugim niniejszej Umowy¹⁰. Ostateczny przebieg granicy polsko-radzieckiej w badanym zakresie, który trwa do dzisiaj, zamknął protokół z 18.03.1958 r.¹¹.

Na obszarach byłych Prus Wschodnich, które przypadły Związkowi Radzieckiemu, na mocy rozporządzenia Prezydium Rady Najwyższej z 07.04.1946 r. ustanowiony został Obwód Königsberski, jako konsekwentna jednostka podziału administracyjnego Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej¹². Niemal równe 3 miesiące później, 04.07.1946 r., uchwałą Rady Najwyższej ZSRR nastąpiła zmiana nazwy miasta Königsberg na Kaliningrad zaś Obwód Königsberski stał się Obwodem Kaliningradzkim¹³.

Jedną z pierwszych decyzji, jakie podjął ZSRR wobec Obwodu Kaliningradzkiego było ograniczenie jego kontaktów z zagranicą. Na mocy postanowienia rządu z dnia 29.06.1946 r. obszar ten zyskał status tzw. „zamkniętej przestrzeni demarkacyjnej”. W praktyce oznaczało to konieczność dysponowania stosownym zezwoleniem na pobyt na jego terytorium, asygnowanym przez jednostki milicji. Tym samym swoboda ruchu granicznego uzależniona została od decyzji organów administracyjnych.

Istotną kwestią była też wtedy konieczność dokonania wymiany ludnościowej. Na mocy decyzji Rady Ministrów Związku Radzieckiego rozpoczęła się akcja stopniowego przesiedlania ludności pochodzenia niemieckiego z Obwodu Kaliningradzkiego do radzieckiej strefy okupacyjnej na terytorium Niemiec. Towarzyszył tym procesom napływ obywateli ZSRR do północnej części byłych Prus Wschodnich, który wynikał z decyzji Rady Ministrów Związku Radzieckiego z 09.07.1946 r. Mimo starań władz, proces przesiedleńczy realizowany był opieszale i wiązał się z wieloma trudnościami, przejawiającymi się m.in. w problemach z przystosowaniem się nowych mieszkańców do zastanych realiów¹⁴.

W dziejach Obwodu Kaliningradzkiego po II wojnie światowej wyodrębnić można dwa etapy. Pierwszy to lata 1945 – 1991, który określa się mianem „okresu radzieckiego”. Drugi to lata po roku 1991, który w literaturze przed-

¹⁰ *Umowa graniczna pomiędzy Polską a ZSRR z 16 sierpnia 1945 roku*, https://pl.wikisource.org/wiki/Umowa_graniczna_pomi%C4%99dzy_Polsk%C4%85_a_ZSRR_z_16_sierpnia_1945_roku.

¹¹ K. Sawicki, *Obwód Kaliningradzki FR w ładzie międzynarodowym*, Toruń 2013, s. 124.

¹² *Президиум Верховного Совета СССР указ об образовании Кенигсбергской Области в составе РСФСР, 7 апреля 1946 года N 194/1*, <http://docs.cntd.ru/document/9013384>.

¹³ *Президиум Верховного Совета СССР указ о переименовании города енигсберга в город Калининград и Кенигсбергской Области в Калининградскую Область, 4 июля 1946 года N 195*, <http://docs.cntd.ru/document/9013423>.

¹⁴ Tamże, s. 16-18.

miotu jest określany jako „rozdział postradziecki” i który trwa do dzisiaj. W fazie radzieckiej uformowały się podstawowe atrybuty Obwodu i rekonstruowała jego gospodarka w oparciu o system centralnego planowania¹⁵. W tym pierwszym okresie, ta geopolityczna jednostka zyskała status obszaru niemal w zupełności odseparowanego i niedostępnego dla obcokrajowców. Znaczący temat podkreślają, że Obwód Kaliningradzki stanowił wtedy przede wszystkim bazę wojskową Związku Radzieckiego¹⁶. Po jego rozpadzie w 1991 r. i upadku systemu bipolarnego, w dziejach Obwodu nastąpił wspomniany etap postradziecki. Wówczas doszło do przerywania jego izolacji na arenie międzynarodowej i otwarcia na relacje z zagranicą. Sytuacja ta utrzymuje się do teraz.

Tożsamość

Specyfikę Obwodu Kaliningradzkiego można zaprezentować z wykorzystaniem wielu czynników. W tych rozważaniach uwzględnione zostaną te najważniejsze, a więc położenie geograficzne, struktura społeczno-demograficzna oraz wyznaczniki ekonomiczne i polityczne.

Element tożsamości Obwodu Kaliningradzkiego stanowi bez wątpienia jego położenie geograficzne. Usytuowany jest on na kontynencie europejskim, a jego zachodnią oraz północno-zachodnią granicę wyznaczają wody Morza Bałtyckiego. Od południa północna część byłej prowincji wschodniopruskiej sąsiaduje z Rzeczpospolitą Polską, zaś wschodnia oraz północno-wschodnia z Republiką Litewską. Jego terytorium stanowi 15 096 km², łącznie z rosyjskimi strefami dwóch Zalewów: Kurońskiego oraz Wiślanego (inna nazwa: Zalew Kaliningradzki) zajmującymi obszar 1692 km²¹⁷. Granica z Polską, określana jako lądowa i sztuczna, wynosi niemal 210 km. Granica z Litwą, o charakterze naturalnym, mierzy przeszło 300 km. Wytarczają ją rzeki: Szyrwinta, Niemen, Skirwita oraz Szczuzyna¹⁸.

¹⁵ W. I. Galcow, *Powstanie i główne etapy rozwoju Obwodu Kaliningradzkiego*, [w:] W. I. Galcow, R. Sudziński, *Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej – historia i współczesność. Materiały z polsko-rosyjskiej konferencji zorganizowanej przez Wydział Humanistyczny Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej we Włocławku w dniu 3 kwietnia 2003 r.*, Włocławek 2004, s. 20–21.

¹⁶ M. Chełminiak, s. 76–81.

¹⁷ W. Kotowicz, s. 33.

¹⁸ M. Chełminiak, s. 105.

Mimo że powierzchnia Obwodu Kaliningradzkiego jest stosunkowo niewielka, terytorium to ma dla Federacji Rosyjskiej jest bardzo ważne. Obwód jest bogaty w różnego rodzaju surowce naturalne. Przede wszystkim, jak już wspomniano wyżej, na jego obszarze znajdują się olbrzymie pokłady bursztynu (ok. 350 tys. ton), których rezerwuuar przedstawia wartość 90% zasobów globalnych. Nie bez znaczenia są także inne złoża naturalne: wysokiej klasy ropa naftowa o zasobach 60 mln ton oraz pokłady torfu o wartości ponad 2,5 mln m², pokrywające 7% terytorium. Obwód posiada również surowce budowlane, przede wszystkim – gliny i piaski. W jego granicach znajdują się także pokłady wód mineralnych oraz soli kamiennej, jak również węgla brunatnego oraz borowin, stosowanych w celach leczniczych¹⁹.

Ważnym elementem Obwodu jest jego środowisko przyrodnicze. W literaturze przedmiotu ujmowane jest ono w 3 – stopniowej kategoryzacji stref środowiskowo – pejzażowych. Pierwsza z nich nosi nazwę Nadbałtyckiej Prowincji Przybrzeżnej, usytuowanej równolegle do brzegu Morza Bałtyckiego, Zalewu Kaliningradzkiego oraz Zalewu Kurońskiego. Okręg ten charakteryzuje się dostatecznie rozwiniętym zapleczem w dziedzinie kultury rolnej oraz industrializacji, a także wysokim stopniem zasiedlenia. Chłubi się ponadto mianem sztandarowej strefy wypoczynkowej kaliningradzkiej części Federacji Rosyjskiej. Najpopularniejszymi zespołami widokowymi są tu mierzeje: Kurońska oraz Wiśłana, separujące te zalewy od zbiornika Morza Bałtyckiego. Na terenie pierwszego z wałów powstałych z piasku nagromadzonego przez prądy morskie znajduje się park narodowy. W kompleksie tym można odnaleźć bogactwo rzadko spotykanej flory. Obszar porastają byliny typowe dla krajobrazów pustynnych, jak również gatunki krzewów i drzew z rodziny sosnowatych. Unikatowe twory natury, jak np. wydmy morskie, przyczyniają się do rozwoju sektora turystycznego. Mniejsze znaczenie i walory mają dwie pozostałe strefy: Prowincja Równin Wodno–Lodowcowych, do której zalicza się m.in. Równinę Szeszupy, oraz Prowincja Grzęd Wzgórz Morenowych, zawierająca w głównej mierze pejzaże wyżynne²⁰.

Klimat, panujący na obszarze Obwodu Kaliningradzkiego, określany jest jako umiarkowany przejściowy, przechodzący od jego odmiany morskiej do wariantu kontynentalnego. Charakteryzują go nieuciążliwe pory zimowe oraz

¹⁹ T. Palmowski, *Pogranicze polsko-rosyjskie. Problemy współpracy transgranicznej z Obwodem Kaliningradzkim*, Gdynia – Pelpin 2007, s. 146–148.

²⁰ E. Wojnowski, s. 25.

względnie niegorące lata. W ciągu roku średnia liczba opadów kształtuje się na poziomie 700 mm. Czas wzrostu i intensywnej aktywności roślin jest względnie długi, co sprzyja rozwojowi produkcji rolnej²¹.

Charakterystyka tożsamości Obwodu nie byłaby pełna bez odwołania się do jego specyfiki społeczno – demograficznej. Według danych Federalnej Służby Statystyki Państwowej Obwodu Kaliningradzkiego z 22.03.2016 r., dotyczących liczby ludności, 01.01.2016 r. wynosiła ona 976 439 tysięcy osób. Większość populacji zamieszkuje w miastach. To w sumie 758 802 tysięcy osób. Liczba społeczności zasiedlającej wsie wynosi 217 637 tysięcy. Liczba ludności miasta Kaliningrad wynosiła w badanym okresie 459 560 tysięcy mieszkańców. Z powyższych zestawień wynika więc, że współczynnik urbanizacji wynosi 78%, przy czym liczba ludności zamieszkującej w Kaliningradzie stanowi 61% populacji zamieszkującej miasta Obwodu. Gęstość zaludnienia w Obwodzie Kaliningradzkim, Według stanu z 01.01.2015 r. wynosi 64,02 mieszkańców/km².

Na uwagę zasługuje również struktura wiekowa i płciowa mieszkańców Obwodu. Wykazuje ona znaczne dysproporcje pomiędzy liczbą kobiet a liczbą mężczyzn w różnych grupach wiekowych. Przewaga liczby ludności w przedziale wiekowym od 20 do 64 lat nad grupą w wieku do lat 20 świadczy o procesie starzenia się kaliningradzkiego społeczeństwa. Nadwyżka liczby kobiet nad liczbą mężczyzn w wieku 60+ stanowi najprawdopodobniej skutek wojen, ale także pokazuje jedną z tendencji obserwowanych w Federacji Rosyjskiej – zwiększoną umieralność mężczyzn w wieku produkcyjnym²². Z danych statystycznych wynika, że w Obwodzie następuje powolny wzrost liczby urodzeń, przy jednoczesnym spadku śmiertelności. Mimo że przyrost naturalny nadal jest ujemny, to widoczny staje się jego stopniowy wzrost. W roku 2014 na 1000 urodzeń zanotowano przyrost naturalny o wartości -0,7, gdy w roku 2007 wynosił on odpowiednio -4,5²³.

Przy charakterystyce Obwodu warto uwzględnić jego strukturę narodowościową. Ukazuje ją poniższa tabela oparta na wynikach ostatniego spisu powszechnego, przeprowadzonego w roku 2010.

²¹ T. Palmowski, s. 143.

²² Tamże, s. 158.

²³ *Рождаемость, смертность, естественный прирост (убыль)*, [w:] http://kaliningrad.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/kaliningrad/ru/statistics/population/

Tabela 1. Struktura narodowościowa Obwodu Kaliningradzkiego. Stan na rok 2010.

Przynależność narodowa	% narodowości w całkowitej liczbie populacji Obwodu Kaliningradzkiego
Rosjanie	86,4
Ukraińcy	3,7
Białorusini	3,6
Litwini	1,1
Ormianie	1,0
Niemcy	0,8
Tatarzy	0,5
Azerbejdżanie (chyba lepiej Azerowie)	0,4
Polacy	0,3
Uzbecy	0,3
Inne	1,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года*, http://kaliningrad.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/kaliningrad/ru/census_and_researching/census/national_census_2010/score_2010/.

Jak wynika z danych, nację zdecydowanie dominującą stanowią Rosjanie. Obok nich w Obwodzie Kaliningradzkim żyje spora grupa Ukraińców oraz Białorusinów, przy czym odsetek ich udziału w ogólnej liczbie ludności waha się w przedziale 3,6 – 3,7%. Pozostałe narodowości stanowią łącznie 6,3% ogółu jego populacji. Te dane oznaczają, że struktura narodowościowa Obwodu Kaliningradzkiego jest względnie jednolita²⁴.

Charakter Obwodu w istotnym stopniu determinują czynniki ekonomiczne, szczególnie w wymiarze jego podstawowych wskaźników makroekonomicznych. W roku 2015 wartość Produktu Regionalnego Brutto w Obwodzie Kaliningradzkim wyniosła w przybliżeniu 301 mld rubli, wykazując 4,3% stratę w porównaniu do roku 2014. Przyczyną pogarszającej się sytuacji ekono-

²⁴ M. Chełminiak, s. 108.

micznej Obwodu stały się w głównej mierze sankcje nałożone na Federację Rosyjską przez społeczność międzynarodową na skutek aneksji Krymu²⁵. Drugim istotnym wskaźnikiem makroekonomicznym jest stopa rejestrowanego bezrobocia ludności aktywnej zawodowo. Pod koniec lutego 2016 r. w regionie wyniosła ona 1,3%²⁶.

Wśród uwarunkowań ekonomicznych Obwodu występują jednocześnie grupy czynników oddziałujących na jego gospodarkę w sposób pozytywny. Wskazuje się wśród nich przede wszystkim na bogactwo surowców naturalnych. Już wcześniej wskazano na bardzo duże pokłady bursztynu, torfu oraz ropy naftowej. Za kolejny walor regionu uznaje się klimat, którego łagodność sprzyja rozwojowi produkcji rolniczej oraz turystyki. Nie bez znaczenia dla funkcjonowania sfery ekonomicznej Obwodu pozostaje także jego położenie geopolityczne. Dogodne usytuowanie na mapie kontynentu europejskiego nie tylko sprawia, że dystans dzielący rynek Obwodu oraz rynki europejskie pozostaje niewielki, ale również gwarantuje przedsiębiorcom łatwy dostęp do szlaków tranzytowych. Priorytetowe znaczenie dla rozwoju kaliningradzkiej gospodarki ma również względnie dobrze rozwinięta sieć dróg, połączeń kolejowych i innych elementów zaplecza komunikacyjnego tego obszaru. Jednym z czynników warunkujących sukces ekonomiczny Obwodu jest także kwestia, o którą jeszcze w czasach konferencji Wielkiej Trójki zabiegał Józef Stalin – dostęp do niezamarzających portów nad Morzem Bałtyckim²⁷.

Pierwszorzędny ciężar gatunkowy w gospodarce Obwodu Kaliningradzkiego przypisuje się sektorowi przemysłowemu²⁸. Największy udział w strukturze produkcji industrialnej wykazuje produkcja pojazdów i urządzeń transportowych. Na kolejnym miejscu klasyfikujemy wytwórczość artykułów spożywczych, napojów oraz tytoniu. Ważną i znaczącą kategorię stanowi także wyrób sprzętu elektrycznego, elektronicznego oraz optycznego²⁹.

²⁵ В Минэкономике Калининградской Области изменили прогноз роста ВРП на снижение, [w:] <http://www.rosbalt.ru/kaliningrad/2015/04/14/1388491.html>.

²⁶ Калининградстат: уровень регистрируемой безработицы в регионе составил 1,3%, [w:] <https://www.newkaliningrad.ru/news/briefs/community/8752760-kaliningradstat-uroven-registruemoy-bezrabotitsy-v-regione-sostavil-1-3.html>.

²⁷ W. Kotowicz, s. 88–89.

²⁸ T. Palmowski, s. 182.

²⁹ Y. M. Zverev, *The Kaliningrad Region's Industry, Problems and Prospects of Development and Restructuring in the Context of a Special Economic Zone (SEZ)* „Mediterranean Journal of Social Sciences” 2015, tom 6, nr 6, [w:] <http://www.mcser.org/journal/index.php/mjss/article/view/8636/8295>.

W ostatnich latach gospodarka Obwodu Kaliningradzkiego boryka się z problemem deficytu bilansu handlowego. Wartość importu zdecydowanie przewyższa wartość eksportu, co skutkuje ujemnym saldem handlu zagranicznego. Co więcej, różnica ta pogłębia się, powodując tym samym, że wartość ujemna salda wzrasta³⁰. Największy odsetek wśród towarów eksportowanych przez Obwód Kaliningradzki stanowią maszyny, urządzenia i środki transportu. Kolejne miejsce zajmują surowce rolne oraz żywność. Na trzeciej pozycji odnajdziemy produkty przemysłu paliwowo-energetycznego. Sytuacja wygląda podobnie w przypadku towarów importowanych, gdzie dominują maszyny, urządzenia i środki transportu, żywność i surowce rolne, metale i wyroby metalowe³¹.

Analiza danych pozwala stwierdzić, że w ostatnich latach w gospodarce Obwodu Kaliningradzkiego następuje proces substytuowania towarów importowanych wyrobami produkowanymi na jego terytorium³². Przykładem tego procesu może być produkcja pojazdów i urządzeń transportowych, której udział procentowy w strukturze produkcji przemysłowej jest najważniejszy. Jednocześnie jest to ta gałąź przemysłu, z której pochodzi największy wolumen towarów importowanych. Tu warto jeszcze wskazać na głównych kontrahentów handlowych Obwodu. Najważniejszymi partnerami w tej dziedzinie są Niemcy, Słowacja, a w dalszej kolejności Chiny, Stany Zjednoczone oraz Korea³³.

Ważnym elementem wymiaru gospodarczego tożsamości Obwodu Kaliningradzkiego jest Specjalna Strefa Ekonomiczna Federacji Rosyjskiej, utworzona w 2006 r. Na jej obszarze obowiązuje szereg uregulowań prawnych, ułatwiających prowadzenie inwestycji oraz produkcji. Jej funkcjonowanie jest ważnym elementem strategii rozwoju Obwodu, w tym w zakresie minimalizowania bezrobocia, profilowania produkcji, rozwijania współpracy międzynarodowej³⁴.

³⁰ Калининградская Область в цифрах 2015. Краткий статистический сборник, [w:] http://kaliningrad.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/kaliningrad/resources/5abf-46004895d0309aacdaf7eaa5adf2/2015%28%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%BA%D0%B8%D0%B9%29.pdf.

³¹ Калининградская Область в цифрах 2015. Краткий статистический сборник, [w:] http://kaliningrad.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/kaliningrad/resources/5abf-46004895d0309aacdaf7eaa5adf2/2015%28%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%BA%D0%B8%D0%B9%29.pdf.

³² T. Palmowski, s. 185.

³³ Товарооборот Калининградской Области упал на 42% – до 16,5 млрд долларов, [w:] <http://kaliningrad.rbc.ru/kaliningrad/freenews/56c6c8629a7947aae94b7261>.

³⁴ Obwód kaliningradzki specjalną strefą ekonomiczną, [w:] <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/obwod;kaliningradzki;specjalna;strefa;ekonomiczna,214,0,149718.html>.

Istotnymi determinantami specyfiki Obwodu Kaliningradzkiego, poza wyżej wymienionymi, stanowią uwarunkowania polityczno-ustrojowe. W tym zakresie jego charakter określają konstytucja Federacji Rosyjskiej, Traktat Federacyjny oraz statut Obwodu. Ten ostatni konkretyzuje zasady funkcjonowania instytucji państwowych, ich strukturę, rolę i kompetencje poszczególnych organów, także formy partycypacji obywatelskiej. Statut ustanowiony został 28.12.1995 r., a obowiązującej mocy prawnej nabrał 18.01.1996 r.³⁵

Pod względem administracyjnym Obwód wchodzi w skład utworzonego w 2000 roku Północno – Zachodniego Okręgu Federalnego. Najwyższymi organami władzy są Duma Obwodowa oraz gubernator. Ta pierwsza pełni funkcję organu ustawodawczego i składa się z 32 członków, wybieranych na okres 4 lat w głosowaniu powszechnym. Władzę wykonawczą reprezentuje natomiast gubernator o szerokich kompetencjach, od roku 2012 też pochodzący z wyborów³⁶. Zakres kompetencji obu organów władzy regionalnej odzwierciedla schemat nr 1.

Schemat 1. Kompetencje władz Obwodu Kaliningradzkiego.

Duma Obwodowa

akceptacja budżetu i planów rozwoju
socjalno-gospodarczego

uchwalanie podatków

podejmowanie decyzji w zakresie
organizacji regionalnych wyborów
samorządowych

podejmowanie decyzji dotyczących
gospodarowania własnością obwodową
nadzór nad realizacją budżetu
nadzór nad realizacją umów mających
związek z Obwodem

Gubernator Obwodu

reprezentacja Obwodu na forum
międzynarodowym oraz w relacjach
z władzami federalnymi
paraflowanie umów dotyczących
Obwodu

decydowanie o kształcie
administracji i kontrolowanie jej
działalności

prawo weta w stosunku do decyzji
Dumy Obwodowej
wydawanie rozporządzeń
ponoszenie odpowiedzialności za
formę i wykonanie budżetu

³⁵ W. T. Modzelewski, *Polska – Obwód Kaliningradzki FR. Polityczne uwarunkowania współpracy transgranicznej*, Olsztyn 2006, s. 127.

³⁶ M. Chełmniak, s. 135., P. Siegień, *Obwód kaliningradzki wybrał nowego starego gubernatora*, [w:] <http://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/1,35636,18815455,obwod-kaliningradzki-wybral-nowego-starego-gubernatora.html?disableRedirects=true>.

Źródło: *Kompetencje Dumy Obwodowej* – opracowanie własne na podstawie T. Palmowski, *Pogranicze polsko – rosyjskie. Problemy współpracy transgranicznej z Obwodem Kaliningradzkim*, Gdynia – Pelpin 2007, s. 149 – 150.; *Kompetencje gubernatora na podstawie W. T. Modzelewski, Polska – Obwód Kaliningradzki FR. Polityczne uwarunkowania współpracy transgranicznej*, Olsztyn 2006, s. 128–129.

Statut Obwodu określa zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego³⁷. Ustanawia się go w osiedlach miejskich oraz wiejskich, rejonach miejskich i w okręgach miejskich³⁸. Do jego uprawnień należą m.in: edukacja, mieszkalnictwo, kultura, zdrowie i sport, system zabezpieczeń społecznych oraz bezpieczeństwo. Wszystkie formy samorządu posiadają własny statut, normalizujący ich zasady prawne oraz strukturę. Legislatywę w samorządach sprawują zebrania radnych zaś władza wykonawcza jest z kolei pełniona przez merów, starostów, a także przez zwierzchników administracji³⁹.

Elementem tożsamości Obwodu jest jego podział terytorialny. Określa go ustawa wewnętrzna z 10.06.2010 r. „O administracyjno – terytorialnym systemie Obwodu Kaliningradzkiego”⁴⁰. Zgodnie z nią, w podziale administracyjnym wyróżnia się kilka szczebli. Pierwszy stanowi całość terytorium Obwodu. W skład drugiego wchodzi 6 miast o charakterze obwodowym (w tym Kaliningrad) oraz 1 osiedle miejskie o podobnym charakterze (Jantarny). Kolejny szczebel tworzą tzw. rejony w liczbie 15, zaś ostatni to gminy w liczbie 66, w tym miejskie w liczbie 19, oraz o charakterze wiejskim w liczbie 47⁴¹.

³⁷ W. T. Modzelewski, s. 130 – 131.

³⁸ *Российская Федерация устав (основной закон) Калининградской Области*, [w:] <http://duma39.ru/region/ustav.php>.

³⁹ W. T. Modzelewski, s. 131.

⁴⁰ Zob. *Закон Калининградской Области от 10 июня 2010 г. N 463 „Об административно – территориальном устройстве Калининградской Области”*, [w:] <http://www.fpa.su/regzakon/kaliningradskaya-oblast/zakon-kaliningradskoy-oblasti-ot-10-ii-unya-2010-g-n-463-ob-administrativno-territorialnom-ustroystve-kaliningradskoy-oblasti/>.

⁴¹ T. Palmowski, *Struktura władzy i podziały administracyjne Obwodu Kaliningradzkiego*, „Studia z Geografii Politycznej i Historycznej” 2014, tom 3, s. 178 – 179, [w:] <http://dspace.uni.lodz.pl:8080/xmlui/bitstream/handle/11089/11811/7.Palmowski%202014.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (dostęp: 08.04.2016); *Калининградская Область*, [w:] <http://www.bankgorodov.ru/region/Kaliningradskaya>

Status prawnomiędzynarodowy

Istotne znaczenie dla funkcjonowania Obwodu Kaliningradzkiego we współczesnych relacjach międzypaństwowych ma jego status prawnomiędzynarodowy. Wpływa on bowiem na jego postrzeganie przez inne podmioty i ich wzajemne relacje. Upadek Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich oznaczał jednocześnie finał porządku międzynarodowego ustalonego przez konferencje Wielkiej Trójki w Jałcie i w Poczdamie. W następstwie transformacji geopolitycznej na kontynencie europejskim obszar Obwodu został oddzielony od pozostałej reszty terytorium Federacji Rosyjskiej. W literaturze przedmiotu ten jego nowy status określona się jako enklawę, eksklawę⁴² bądź jako półenklawę.

Zgłębienie różnic pomiędzy tymi pojęciami wymaga odwołania się do teorii stosunków międzynarodowych. I tak, Janusz Symonides pisze, że *gdy obszar lądowy otoczony jest przez terytorium innego państwa, wtedy mamy do czynienia z enklawą, gdy zaś posiada wybrzeże morskie, jest półenklawą*⁴³. Jego zdaniem terytorium Obwodu Kaliningradzkiego stanowi półenklawę, czego dowodem jest posiadanie przez niego dostępu do Morza Bałtyckiego. Według Stanisława Otoka *enklawa to terytorium państwa lub jego część, ze wszystkich stron otoczona przez terytorium lądowe innego państwa*⁴⁴. Przyjmując jego stanowisko nie można uznać Obwodu za enklawę ze względu na morski, a nie kontynentalny charakter jego zachodniej i północno-zachodniej granicy. Inny punkt widzenia w interesującym nas zakresie prezentują Władysław Czapliński oraz Anna Wyrozumska. Sugerują oni, że: *Terytorium państwowe nie musi tworzyć jednolitej całości. Część terytorium państwowego może być oddzielona od podstawowego trzonu państwa przez terytorium innego lub innych państw. Nosi ona wówczas nazwę enklawy*⁴⁵. Tak więc ci autorzy nie precyzują jednoznacznie typu terytorium państwowego, co pozwala im przyjąć, że może ono mieć rodzaj lądowy bądź morski. W tym więc ujęciu można uznać Obwód Kaliningradzki za enklawę, gdyż jego obszar odseparowany jest od pozostałej części Federacji Rosyjskiej terytorium Litwy i Białorusi⁴⁶.

⁴² Tamże.

⁴³ J. Symonides, *Terytorium w prawie międzynarodowym*, [w:] R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005, s. 196.

⁴⁴ S. Otok, *Geografia polityczna*, Warszawa 2006, s. 76–77.

⁴⁵ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne: zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 143–144.

⁴⁶ W. Malendowski, *Enklawa*, [w:] Cz. Mojsiewicz, *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, Wrocław 1996, s. 101.

W związku z tym, że w literaturze przedmiotu badacze określają niekiedy status prawnomiędzynarodowy Obwodu jako eksklawę, należy odwołać się również do definicji tego pojęcia. Józef Barbag charakteryzuje ten przypadek w sposób następujący: *Część terytorium innego państwa otoczoną ze wszystkich stron przez obszar innego państwa, nie stanowiącą suwerennej jednostki politycznej, nazywa się eksklawą. Enklawy mogą więc być jednocześnie eksklawami, jednak nie muszą nimi być*⁴⁷. Ujęcie to ukazuje zatem stan prawny danego terytorium z perspektywy państwa, do którego ono należy, przy czym nie jest istotne jak odnoszą się do jego statusu inni uczestnicy stosunków międzynarodowych. Józef Barbag nie uwzględnia rodzaju terytorium otoczonego przez obszar innych państw i przyjmuje, że może nim być zarówno ląd, jak i zbiornik morski. W myśl tego ujęcia, dozwolone jest zatem zakwalifikowanie Obwodu Kaliningradzkiego do grupy eksklaw. Według Piotra Bartosiewicza *termin eksklawa jest używany na określenie terytoriów stanowiących część jakiegoś państwa (a więc obszarów niesuwerennych) oddzielonych terytorium innego państwa*⁴⁸. W tym przypadku autor, podobnie jak Józef Barbag, akcentuje kwestię niesamodzielności politycznej danego terytorium. P. Bartosiewicz wskazuje jednak, że termin eksklawa jest częściej stosowany z perspektywy państwa, które okala terytorium o mniejszej powierzchni. Jako przykład podaje, Watykan, który dla Włoch będzie stanowić eksklawę, natomiast z punktu widzenia, np. Polski będzie on enklawą na terytorium Włoch.⁴⁹ Ten punkt widzenia potwierdza zwięzła definicja eksklawy autorstwa Włodzimierza Malendowskiego, według którego *z punktu widzenia państwa, którego terytorium otacza enklawę bywa ona określona jako eksklawa*⁵⁰.

Analiza przedstawionych wyżej ujęć pozwala uznać, że Obwód Kaliningradzki dla Federacji Rosyjskiej stanowi eksklawę, zaś z punktu widzenia innych uczestników stosunków międzynarodowych może być definiowany jako enklawa⁵¹. Inne stanowisko prezentuje Marcin Chełminiak, którego zdaniem, ze względu na możliwość przedostania się do reszty rosyjskiego terytorium szlakiem morskim, uzasadnione jest określenie Obwodu półenklawą. Za taką kategoryzacją, według niego, przemawiają takie względy jak: położenie

⁴⁷ J. Barbag, M. Rościszewski, *Geografia polityczna i ogólna*, Warszawa 1987, s. 56–57.

⁴⁸ P. Bartosiewicz, *Geografia polityczna i geopolityka*, Chełm 2008, s. 102–103.

⁴⁹ Tamże.

⁵⁰ W. Malendowski, *Enklawa*, [w:] Cz. Mojsiewicz, *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, Wrocław 1996, s. 101, s. 101.

⁵¹ W. Kotowicz, s. 42.

Obwodu na mapie Europy, trudności związane z portami morskimi, wysokie nakłady finansowe wynikające z konieczności przewozu ludzi i ładunków oraz odległość dzieląca Obwód od reszty obszaru Rosji⁵². Podobnie można zinterpretować stanowisko Włodzimierza Malendowskiego, według którego półenklawę stanowi: *część enklawy terytorium państwa oddzielone od pozostałego terytorium, lecz mająca dostęp do morza*. Jego zdaniem, półenklawą jest więc nie całość obszaru enklawy państwa, lecz jedynie jej fragment. Malendowski twierdzi przy tym, że warunek stanowi posiadanie przez to terytorium dostępu do zbiornika morskiego⁵³.

Jak wynika z powyższego, Obwód Kaliningradzki może być określany jako enklawa, eksklawa lub półenklawa. Zdaniem autorki najbardziej adekwatnym terminem określającym status prawnomiędzynarodowy badanego Obwodu jest kategoria półenklawy. Przemawiają za tym najważniejsze elementy jej definiowania, które spełnia Obwód Kaliningradzki: granice lądowe oraz morskie, otoczenie państw sąsiadujących oraz oddalenie od Federacji Rosyjskiej.

Uwagi końcowe

Obwód Kaliningradzki to najdalej wysunięta na zachód część Federacji Rosyjskiej, otoczona przez państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego, a także granicząca z wodami Morza Bałtyckiego. Z tego m.in. względu region ten, jako integralna część Federacji Rosyjskiej, jest obiektem zainteresowania państw regionu i organizacji międzynarodowych. Można więc uznać, że terytorium Obwodu stanowi jeden z najważniejszych strategicznych obszarów w Europie. Już w okresie zimnej wojny odgrywał on istotną rolę w relacjach między ZSRR i Zachodem. Uznawany był wtedy za obszar zamknięty, a kumulacja obecności potencjału militarnego na jego terytorium powodowała liczne obawy uczestników stosunków międzynarodowych o bezpieczeństwo i stabilność kontynentu europejskiego.

Po upadku systemu bipolarnego nastąpiła zmiana statusu Obwodu Kaliningradzkiego na arenie międzynarodowej. Przez wielu uważany jest on za poligon doświadczalny współpracy Zachodu z Federacją Rosyjską. Stanowi

⁵² M. Chełminiak, s. 87–88.

⁵³ W. Malendowski, s. 101.

przy tym doskonałe zaplecze inwestycyjne dla przedsiębiorców, tak rosyjskich, jak i europejskich, może przynosić obopólne korzyści w postaci rozwoju ekonomicznego, wymiany ludzi i technologii. Warto też zauważyć, że do poprawy sytuacji gospodarczej i społecznej Obwodu znacznie przyczyniają się środki pomocowe przekazywane przez Unię Europejską, a sam Obwód uznawany jest za bramę Unii do Federacji Rosyjskiej. Jednocześnie, w ostatnich latach Obwód stał się istotnym problemem, co zaogniło stosunki Rosji z państwami zachodnimi. Rozszerzenie Unii Europejskiej i NATO o państwa należące w przeszłości do radzieckiej strefy wpływów wywołało sprzeciw strony rosyjskiej.

Nie ulega też wątpliwości, że Obwód Kaliningradzki odgrywa istotną rolę w polityce Federacji, jest jej podmiotem ale i jest narzędziem realizacji interesów geopolitycznych. Przede wszystkim na uwagę zasługuje znaczenie militarne Obwodu Kaliningradzkiego zarówno dla Rosji jak także dla pozostałych państw regionu. Zlokalizowany w Obwodzie potencjał wojskowy jest ważnym orężem w rękach władz na Kremlu, które wykorzystują go jako element presji wobec państw europejskich.

Analiza funkcjonowania Obwodu Kaliningradzkiego we współczesnych stosunkach międzynarodowych pozwala na sformułowanie ostrożnych prognoz dotyczących jego przyszłości. Najprawdopodobniej Federacja Rosyjska będzie wciąż wykorzystywać jego położenie, charakter i status w celu realizacji swych interesów geopolitycznych. Nie zdecyduje się jednak na podjęcie działań konfrontacyjnych, bo wiązałoby się to z ryzykiem oraz kosztami. Kroki wzmagające napięcia mogłyby doprowadzić do pogorszenia sytuacji społeczno – ekonomicznej, a nawet do zapaści cywilizacyjnej Obwodu. Warto zauważyć, że czynnikiem powstrzymującym decydentów politycznych w Moskwie do podjęcia tak drastycznych kroków jest kwestia otoczenia Obwodu przez państwa należące do Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego. Władze na Kremlu są świadome, że ewentualny atak zbrojny przeprowadzony przez Rosję z terytorium Obwodu Kaliningradzkiego spotka się, na mocy artykułu 5, ze zdecydowaną odpowiedzią państw członkowskich Paktu Północnoatlantyckiego.

Autorka artykułu jest zwolenniczką pozytywnego scenariusza przyszłości Obwodu Kaliningradzkiego. Uważa, że w interesie wszystkich, a więc Federacji Rosyjskiej, społeczeństwa Obwodu oraz społeczności międzynarodowej, jest utrzymanie jego obecnego statusu geopolitycznego oraz rozwój kooperacji

umożliwiającej zniesienie dysproporcji rozwojowych. Niezwykle ważny jest też aspekt stabilności i bezpieczeństwa regionalnego oraz globalnego.

Wydaje się nie ulegać wątpliwości, że w interesie państw regionu, jak i aktorów pozapaństwowych, leży włączenie Obwodu Kaliningradzkiego do jak najszerzej współpracy międzynarodowej w celu zapobiegnięcia jego izolacji. Potwierdzeniem chęci zaangażowania Obwodu Kaliningradzkiego w wieloaspektową kooperację międzynarodową stały się działania subregionalnych organizacji bałtyckich – Rady Państw Morza Bałtyckiego oraz Związku Miast Bałtyckich, które już od początku swojego istnienia postulowały o rychłe włączenie rosyjskich regionów nadbałtyckich do kooperacji międzynarodowej. Aktywnie w tym zakresie działają też państwa regionu: Polska, Litwa oraz Niemcy.

Trzeba mieć nadzieję, że taki pozytywny scenariusz przesądzi o przyszłości Obwodu Kaliningradzkiego.

Bibliografia

- Chełminiak M., *Obwód Kaliningradzki FR w Europie: rosyjska enklawa w nowym międzynarodowym ładzie politycznym*, Toruń 2009.
- Chełminiak M., Kotowicz W., *The foreign policy of Poland and the Kaliningrad region in 1989-2012*, „Baltic Region” 2012, nr 4.
- Ciosek S., *Polska a Obwód Kaliningradzki*, [w:] *Przyszłość Obwodu Kaliningradzkiego*, red. M. Burek, Zeszyt 52, Kraków 2003.
- Clive A., Etzold T., *The European Union and Kaliningrad: Taking the Low Road*, „Geopolitics” 2010, tom 15, nr 2.
- Diener A. C., Hagen J., *Borderlines and borderlands. Political Oddities at the Edge of the Nation – State*, Plymouth 2010.
- Fairlie L. D., *The EU's Northern Dimension and Kaliningrad*, Camberley 1999.
- Falkowski K., *Sąsiedztwo Polski z Obwodem Kaliningradzkim – Federacja Rosyjska w obliczu rozszerzenia Unii Europejskiej*, [w:] *Współpraca transgraniczna Polski z krajami bałtyckimi, Białorusią i Rosją – Obwód Kaliningradzki. Uwarunkowania i perspektywy rozwoju. Materiały konferencyjne*, Białystok 2002.
- Fedorov G. M., Gorodkov M. A., Zhukovsky I. I., *The role of the Kaliningrad Region in the development of Russian – German relations*, „Baltic Region” 2011, tom 4.
- Frühling S., Lasconjarias G., *NATO, A2/AD and the Kaliningrad Challenge*, „Survival” 2015, tom 58, nr 2.

- Galcow W. I., *Powstanie i główne etapy rozwoju Obwodu Kaliningradzkiego*, [w:] *Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej – historia i współczesność. Materiały z polsko-rosyjskiej konferencji zorganizowanej przez Wydział Humanistyczny Wyższej Szkoły Humanistyczno – Ekonomicznej we Włocławku w dniu 3 kwietnia 2003 r.*, red. W. I. Galcow, R. Sudziński, Włocławek 2004.
- Gänzle S., Müntel G., *Europeanization 'Beyond' Europe? EU Impact on Domestic Policies in the Russian Enclave of Kaliningrad* „Journal of Baltic Studies” 2011, tom 42, nr 1.
- Hreczuk A., *Polish – Russian Relations and Kaliningrad*, [w:] *Russian Participation in Baltic Sea Region – Building: A Case Study of Kaliningrad*, red. P. Holtom, F. Tassinari, Gdańsk – Berlin 2002.
- Kaliszewski P., Szynowski R., *Obwód Kaliningradzki w systemie militarnym Rosji*, [w:] *Unifikacja i różnicowanie się współczesnej Europy*, red. B. Fijałkowska, A. Żukowski, Warszawa 2002.
- Kotowicz W., *Obwód Kaliningradzki FR na tle bilateralnych stosunków polsko-rosyjskich*, [w:] *Polska wobec Obwodu Kaliningradzkiego*, red. A. Żukowski, Olsztyn 2004.
- Kotowicz W., *Życie polityczne Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej*, Toruń 2012.
- Modzelewski W. T., *Polska – Obwód Kaliningradzki FR. Polityczne uwarunkowania współpracy transgranicznej*, Olsztyn 2006.
- Palmowski T., *Pogranicze polsko – rosyjskie. Problemy współpracy transgranicznej z Obwodem Kaliningradzkim*, Gdynia – Pelpin 2007.
- Palmowski T., *Struktura władzy i podziały administracyjne Obwodu Kaliningradzkiego*, „Studia z Geografii Politycznej i Historycznej” 2014, tom 3,
- Sakson A., *Od Kłajpedy do Olsztyna. Współcześni mieszkańcy byłych Prus Wschodnich: Kraj Kłajpedzki, Obwód Kaliningradzki, Warmia i Mazury*, Poznań 2011.
- Schiellberg S., *Cross-border cooperation of the Russian Region Kaliningrad with Poland and Lithuania: obstacles and opportunities* „Baltic Region” 2009, nr 2.
- Sawicki K., *Obwód Kaliningradzki FR w ładzie międzynarodowym*, Toruń 2013.
- Symonides J., *Terytorium w prawie międzynarodowym*, [w:] *Prawo międzynarodowe publiczne*, red. R. Bierzanek, J. Symonides, Warszawa 2005.
- Szynowski R., *Obwód Kaliningradzki na politycznej, gospodarczej i militarnej mapie Europy na przełomie XX i XXI w.*, „Przegląd Morski” 2004, nr 1.
- Tassinari F., *Russian Self – identity and the Baltic Sea Region: Trajectories of Regional Integration*, [w:] *Russian Participation in Baltic Sea Region – Building: A Case Study of Kaliningrad*, red. P. Holtom, F. Tassinari, Gdańsk – Berlin 2002.
- Wendt J., *Zmiany geopolityczne na obszarze Europy Bałtyckiej w ostatniej dekadzie XX wieku*, [w:] *Europa Bałtycka – rozwój koncepcji*, red. M. Pacuk, Gdańsk 2001.
- Wojcieszak Ł., *Obwód Kaliningradzki w relacjach Unia Europejska – Rosja (1992–2005)*, Bielsko – Biała 2008.
- Wojnowski E., *Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej – od obszaru zamkniętego ku regionowi współpracy (1946–2006)*, Olsztyn 2006.

- Wojnowski E., *Rola Obwodu Kaliningradzkiego w strategii geopolitycznej Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Europa a Rosja – opinie, konflikty, współpraca*, red. Z. Anculewicz, J. Sobczak, Olsztyn 2003.
- Załęski K., *Polityka militarna Federacji Rosyjskiej. Wprowadzenie do analizy*, Dąbłin 2014.
- Zverev Y. M., *The Kaliningrad Region's Industry, Problems and Prospects of Development and Restructuring in the Context of a Special Economic Zone (SEZ)* „Mediterranean Journal of Social Sciences” 2015, tom 6, nr 6, <<http://www.mcses.org/journal/index.php/mjss/article/view/8636/8295>>.

Klaudia Kowalczyk
Politologia, III rok I st
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
klaudia.kowalczyk27@hotmail.com

EKONOMIA WSPÓŁDZIELENIA W EUROPEJSKICH MIASTACH. STUDIUM ROZWIĄZAŃ PRAWNYCH

Sharing economy in European cities. Legal solutions case study

Streszczenie

Autorka podjęła się analizy prawnych rozwiązań w krajach europejskich dotyczących działalności dwu przedsiębiorstw, których funkcjonowanie oparte jest na ekonomii współdzielenia. W niniejszej pracy zbadała działanie aplikacji Uber oraz serwisu Airbnb w poszczególnych miastach europejskich. Autorka dokonała analizy prawnych rozwiązań zastosowanych do uregulowania „ekonomii współdzielenia” w przypadku tych dwu przedsiębiorstw, a także sprawdziła ich wpływ na życie społeczności lokalnych.

Słowa kluczowe: sharing economy, ekonomia współdzielenia, aplikacja typu „ride-sharing”, Uber, Airbnb

Słowa kluczowe: ekonomia współdzielenia, aplikacja typu „ride-sharing”, Uber, Airbnb, uberyzacji

Abstract

Author analysed legal solutions in European countries concerning two enterprises activity that is based on sharing economy. In this article, author

investigated the operation of the Uber application and the Airbnb website in individual European cities. The author has analyzed the legal solutions used to regulate the „sharing economy” for these two companies and checked their impact on the lives of local communities.

Key words: sharing economy, ride-sharing application, Uber, Airbnb, uberisation

Wstęp

Start-upy oraz małe firmy opierające swoją filozofię na ekonomii współdzielenia jeszcze niespełna 10 lat temu właściwie nie istniały, dziś dyktują warunki dawnym monopolistom. Jest to rewolucja na miarę powstania Internetu. Obecnie portale tego typu zarabiają około 15 miliardów dolarów rocznie¹. Wobec rosnącego udziału aplikacji typu *sharing economy* w Europie i na świecie podjęto właśnie tę tematykę w niniejszej pracy. Jako problem badawczy pracy postawiono pytanie „Dlaczego samorządy regulują platformy ekonomii współdzielenia?”. W niniejszym opracowaniu sprawdzone zostanie, w jaki sposób do tego dochodzi i w jakim stopniu wpływa na to prawodawstwo Unii Europejskiej. Dotychczasowe badania naukowców dotyczyły głównie Stanów Zjednoczonych Ameryki lub poszczególnych państw Unii Europejskiej. Na nich oparto się w niniejszej pracy. Porównano rozwiązania legislacyjne w wybranych samorządach Europy dotyczące ekonomii współdzielenia. Jako Europę rozumiemy tu Unię Europejską oraz państwa EFTA, tj. Islandię, Liechtenstein, Norwegię oraz Szwajcarię. Za przedmiot analizy powzięto dwie najpopularniejsze platformy, to znaczy aplikację typu „ride-sharing” Uber oraz serwis umożliwiający krótkoterminowy najem nieruchomości Airbnb. Przebadano regulacje z ostatnich 10 lat, tzn. od 2008 roku, czyli od momentu utworzenia tej ostatniej platformy, do grudnia 2018 roku. Do stworzenia tej pracy wykorzystano przede wszystkim analizę dostępnych artykułów z lokalnych i ogólnopolskich mediów. Skorzystano również z badań naukowców oraz analiz ekspertów przygotowanych dla mediów. Niniejsza analiza składa się z opracowania zagadnień wstępnych dotyczących występujących definicji. Następnie

¹ Lauren Davidson, *Here's how much money people are making from the sharing economy*, <https://www.telegraph.co.uk/finance/jobs/12161558/Heres-how-much-money-people-are-making-from-the-sharing-economy.html> z dnia 4 grudnia 2018.

przedstawiono prawne rozwiązania występujących w państwach europejskich.

Ekonomia współdzielenia (eng. *sharing economy*) jest to proces, w którym jedna lub więcej osób konsumuje dobra lub usługi przez angażowanie się we wspólne aktywności z innymi². Inną definicję proponuje Forum Obywatelskiego Rozwoju, tj. *usługa ekonomii współdzielenia jest platformą, która ułatwia zawieranie umów między dającymi się zidentyfikować dostawcami usług rynkowych a klientami oczekującymi tych usług; transakcja nie może obejmować żadnego przeniesienia wartości i jest przeprowadzana indywidualnie dla każdego przypadku, gdzie żadna ze stron nie jest zobligowana do uczestnictwa w przyszłych transakcjach, a usługa ekonomii współdzielenia musi, poza dostarczeniem reklamy, także obniżyć koszty transakcyjne*³. Określana jest także jako współdzielona ekonomia (eng. *collaborative economy*), na którą składają się cztery elementy: edukacja, konsumpcja, finanse oraz produkcja⁴. Pojęcie to zaproponowali Marcus Felson oraz Joe L. Spaeth w 1978 roku. Od tego momentu minęło 40 lat, a technologia ułatwia ludziom dzielenie się, np. przez aplikacje na smartfony. Dziś konsumpcja współdzielona obejmuje więcej niż pierwotnie założyli twórcy pojęcia, to jest podróżowanie jednym samochodem czy korzystanie z pralni. Współcześnie istnieją aplikacje umożliwiające wynajem pokoi, miejsc parkingowych czy nawet wymianę czasu na czynności⁵. W Polsce 40% osób zna usługi polegające na *sharing economy*, a 26% aktywnie z nich korzysta⁶. Globalny przychód generowany w ten sposób, według szacunków, osiągnie do 2025 roku 335 miliardów dolarów⁷. Szwedzka organizacja Timbro co roku przygotowuje raport, w którym określa Indeks Ekonomii Współdzielenia (eng. *sharing economy index*) dla ponad 200 państw i terytoriów zależnych na świecie. Pierwsze miejsce w 2017 roku zajęła Islandia, a za nią znalazły się państwa z rozwiniętym sektorem turystycznym. To głównie dzięki temu, że

² M. Felson, J.L. Spaeth, Community Structure and Collaborative Consumption: A routine activity approach, "American Behavioral Scientist" 1978 nr 21.

³ Marek Tatała, *Komunikat FOR: Popularność ekonomii współdzielenia – wnioski z sharing economy index*, <https://for.org.pl/pl/a/6132, komunikat-20/2018-popularnosc-ekonomii-wspoldzielenia-wnioski-z-sharing-economy-index> z dnia 22 listopada 2018.

⁴ Łukasz Kryśkiewicz, *Sharing economy – ekonomia dzielenia się*, <http://di.com.pl/sharing-economy-ekonomia-dzielenia-sie-56911> z dnia 29 listopada 2018.

⁵ Natemat.pl, *Uber, Airbnb i spółka. Ekonomia dzielenia się i sposoby na oszczędzanie w dobie smartfonów*, <https://natemat.pl/111429,uber-airbnb-i-spolka-ekonomia-dzielenia-sie-i-sposoby-na-oszczedzanie-w-dobie-smartfonow> z dnia 22 listopada 2018.

⁶ Pwc Polska, *Ekonomia współdzielenia – raport PWC*, <https://www.pwc.pl/pl/pdf/ekonomia-wspoldzielenia-1-raport-pwc.pdf> z dnia 22 listopada 2018.

⁷ Tamże.

ekonomia współdzielenia najczęściej dotyczy tego typu usług⁸. Taka sytuacja budzi niepokój u profesjonalnych dostawców usług. Ich potencjalni klienci zmieniają się w prosumentów, czyli konsumentów i producentów w jednym⁹. Powodów, dlaczego tak się dzieje jest wiele. Jednym z nich jest koszt posiadania wyższy niż koszt dostępu. Ponadto, model ekonomii współdzielenia łączy potrzebę niskiej ceny, indywidualizacji i wygody¹⁰. Badacze wskazują korzyści dla konsumentów płynące z tego modelu, takie jak zagospodarowanie niewykorzystanych zasobów, co przyczynia się do dłuższego okresu ich eksploataowania, promowanie idei zrównoważonego rozwoju oraz obniżenie kosztów transakcyjnych i promocyjnych.

Politycy unijni zamierzają uregulować tę część gospodarki. Nad strategią rynku pracuje Komisja Europejska¹¹. Zdaniem komisarz do spraw rynku wewnętrznego takie nowe modele biznesowe korzystne są zarówno dla konsumentów, jak i dla gospodarki. Jak mówi Elżbieta Bieńkowska, ekonomia dzielenia się może zapewnić bardziej wydajne wykorzystanie surowców, kwalifikacji i zasobów. Zdaniem komisarz, rozważając ewentualne regulacje, należy skoncentrować się na ułatwieniach dla innowacji, ochronie konsumentów oraz zapewnieniu równości dla wszystkich przedsiębiorców – także tych opierających się na tradycyjnych modelach biznesowych¹². Prawo to może się opierać na wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, o którym szerzej w dalszej części pracy.

Aplikacje współdzielenia oferujące wynajem pojazdów

Uber jest aplikacją typu „ride-sharing” na smartfony, powstałą w 2009 roku z pomysłu dwóch amerykańskich studentów – Trávisa Kalanicka oraz Garrettta Campa. Służy do zamawiania transportu przez kojarzenie kierowców z pasażerami. Wystartowała w San Francisco w lipcu 2010, rok później zadebiutowała na ulicach Paryża, a w listopadzie 2012 w australijskim Sydney.

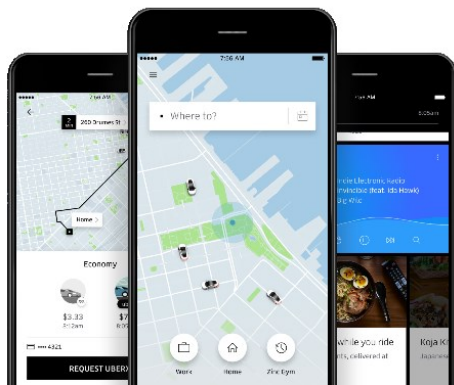
⁸ Marek Tatała, dz. cyt.

⁹ Tamże.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Anna Widzyk, *Uber, BlaBlaCar, ekonomia dzielenia się. Będą regulacje*, <https://mojafirma.infor.pl/moto/wiadomosci/prawo/726386,Uber-BlaBlaCar-ekonomia-dzielenia-sie-beda-regulacje.html> z dnia 24 listopada 2018.

¹² Tamże.



Rysunek 1. Zrzut ekranu aplikacji typu „ride-sharing” Uber; fot. uber.com

W 2018 roku z korporacją tą współpracuje 3 miliony kierowców z 600 miast w 65 państwach na całym świecie¹³. Aplikacja wywołała kontrowersje, ponieważ w odróżnieniu od kierowców taksówek, ci zatrudnieni przez Ubera nie posiadają licencji na przewóz osób. Wymagana jest ona w przypadku taksówkarzy, a można ją otrzymać wykazując znajomość miasta czy niekaralność. Takie warunki dotyczą jedynie funkcji UberPop, na której skupia się niniejsze opracowanie. Pozostałe serwisy w ramach platformy, takie jak UberBlack czy UberX spełniają wszystkie warunki definicji przewozów taksówkarskich, tj. kierowcy posiadają uprawnienia do przewozu osób, wykazują niekaralność i znajomość miasta. Publicysta amerykańskiego „Forbesa”, Peter Diamandis, podkreśla pięć zalet Ubera, które jego zdaniem sprawiają, że technologia wygra z tradycyjnymi taksówkami¹⁴:

1. *Digitized* (ang. przetworzony na postać cyfrową) – w formie elektronicznej można dokonać każdej czynności związanej z zamówieniem Ubera, przejazdem, a także oceną;
2. *Deceptive to Disruptive* (ang. zwodniczy do niszczącego) – na razie, mimo wartości 18 miliardów dolarów, Uber jest w fazie rozwoju, co oznacza, że potencjał rozwojowy przedsiębiorstwa jest większy niż obecnych „gigantów”;

¹³ Informacja prasowa Uber, www.uber.com/pl/newsroom z dnia 7 listopada 2018.

¹⁴ Peter Diamandis, *Uber vs the Law. My money's on Uber*, <https://www.forbes.com/sites/peterdiamandis/2014/09/08/uber-vs-the-law-my-moneys-on-uber/> z dnia 9 grudnia 2018.

3. *Dematerialized* (ang. zdematerializowany) – niepotrzebne jest już oznakowanie taksówek, a także one same, ponieważ przejazdy w Uberze wykonują cywilne samochody;
4. *Demonetized* (ang. zaprzestano używania fizycznych pieniędzy) – płatność, zawierająca także ewentualne napiwki, wykonywana jest w formie elektronicznej;
5. *Democratized* (ang. zdemokratyzowany) – Uber jest dostępny dla każdego posiadacza smartfona i zamieszkującego strefę działania aplikacji dzięki swojej niskiej cenie.



Rysunek 2: Test autonomicznych samochodów Ubera w mieście Pittsburgh (USA);
fot. uber.com

Diamandis podkreśla, że w dobie powstawania pierwszych autonomicznych samochodów oraz rozwijania się technologii to tradycyjne korporacje taksówkarskie są na straconej pozycji, ponieważ Uber już w tej chwili wdraża część z nowych rozwiązań. W USA i Kanadzie testowane są autonomiczne pojazdy, by później móc je wykorzystać w plaformie „ride-sharing”.

Pojawienie się Ubera¹⁵ w wielu miejscach spowodowało automatyczny sprzeciw taksówkarzy, którzy powzięli różne środki, m.in. próbowali uciekać się do blokowania miast, by tylko ta platforma nie mogła funkcjonować na ich terenie. Władze europejskich miast chcą rozwiązać ten konflikt. Uber został zdelegalizowany w dziesięciu państwach¹⁶, m.in. na Węgrzech. Tam parlament przegłosował regulację, która zakazuje używania aplikacji typu „ride-sharing”

¹⁵ Jako Uber w tej części pracy rozumiemy usługę UberPop, która nie wymaga posiadania licencji taksówkarskiej

¹⁶ Greg Dickenson, <https://www.telegraph.co.uk/travel/news/where-is-uber-banned/> z dnia 7 listopada 2018.

A map of Europe with countries colored to represent language families. Red countries include Ireland, the United Kingdom, France, Spain, Portugal, Italy, Romania, and Turkey. Green countries include Germany, Poland, Czech Republic, Slovakia, Austria, Hungary, Switzerland, and Scandinavia. Yellow countries include Ireland, Scotland, and Wales. Grey areas represent non-European countries and regions like Russia, the Balkans, and North Africa.

[ang. wspólne przejazdy samochodem]. Ustawa, zdaniem ministra rozwoju, ma gwarantować równe warunki dostępu do rynku przewozu osób. Wcześniej takiego rozwiązania domagali się budapeszteńscy taksówkarze. Protestując, próbowali wyrzucić presję na rządzie, by ten szybciej wprowadził w życie nowe przepisy¹⁷. Podobieństw możemy dopatrywać się w działaniach taksówkarzy w innych miastach Europy. Ci z Madrytu zablokowali w sierpniu 2018 roku ulice stolicy Hiszpanii¹⁸, by wymóc na władzach regionu zmiany w prawie przewozowym. Jako przyczynę strajku podali niemożność konkurowania z aplikacjami typu Uber. Władze zgodziły się na wprowadzenie nowych regulacji, dzięki którym na jednego kierowcę wcześniej wymienionej platformy, przypada 30 taksówkarzy. Berlin to kolejne miasto, w którym władze zablokowały

¹⁸ Pablo Rodero, *Spain: Taxi drivers end uber strike after license limits agreed*, <https://www.reuters.com/article/us-uber-spain-strike/spain-taxi-drivers-end-uber-strike-after-license-limits-agreed-idUSKBN1KN0JH> z dnia 29 listopada 2018.

ły możliwość prowadzenia działalności aplikacji typu „ride-sharing”. W 2014 roku urzędnicy podjęli taką decyzję, ponieważ ich zdaniem, Uber nie zapewnia bezpieczeństwa pasażerom przed kierowcami bez licencji. Firma odwołała się od decyzji, lecz nieskutecznie¹⁹. Za ewentualne złamanie zakazu przewozu osób Uber może zapłacić do 25 tysięcy euro kary²⁰. Takie same regulacje wprowadzono wcześniej w Hamburgu.

Konfliktu między stronami nie rozwiązano natomiast jeszcze w Londynie. W 2014 roku kierowcy tradycyjnych londyńskich taksówek²¹ i jednocześnie członkowie związku zawodowego zorganizowali protest przeciw Uberowi blokując ulice stolicy Wielkiej Brytanii. Jako główny powód strajku podali brak taksometrów w pojazdach typu „ride-sharing”. Mimo to ówczesny burmistrz Londynu – Boris Johnson – stwierdził, że byłoby trudno zakazać Uberowi jazdy bez ryzyka narażenia się na możliwość cofnięcia decyzji przez rząd²². Polityk miał rację, ponieważ angielski Sąd Najwyższy stwierdził, że sama aplikacja spełnia definicję taksometru i jest ona legalna w Londynie²³. Mimo prawomocnego wyroku, londyńska spółka komunalna Transport for London 22 września 2017 roku ogłosiła, że nie przedłuży licencji Ubera na przewóz osób w tym mieście. Zdaniem przedsiębiorstwa, amerykańska firma nie była „właściwą i odpowiednią”²⁴, by obsługiwać mieszkańców stolicy Wielkiej Brytanii. Uber odwołał się od tej decyzji. 26 czerwca 2018 roku sąd zdecydował, że Uber otrzyma licencję na próbę, na 15 miesięcy²⁵. Nie oznacza to rozejmu z taksówkarzami, ponieważ ci już po wydaniu wyroku stwierdzili, że przed wymiarem sprawiedliwości ukazał się „Uber w owczej skórze”^{26 27}.

¹⁹ Melissa Eddy, <https://www.nytimes.com/2015/03/19/technology/germany-frankfurt-uber-ruling-taxi.html> z dnia 29 listopada 2018.

²⁰ Philip Oltermann, *Uber taxi service banned in Berlin on safety grounds*, <https://www.theguardian.com/technology/2014/aug/14/uber-taxi-service-banned-berlin-safety-grounds> z dnia 29 listopada 2018.

²¹ Ang. *Black cab*; tradycyjne czarne taksówki londyńskie

²² Alex Hern, *Boris Johnson says Uber ban in London would be 'difficult'*, <https://www.theguardian.com/technology/2014/jun/16/boris-johnson-uber-ban-london> z dnia 29 listopada 2018.

²³ Gwyn Topham, David Hellier, Aisha Gani, *Uber wins high court case over taxi app*, <https://www.theguardian.com/technology/2015/oct/16/uber-wins-high-court-case-taxi-app-tfl> z dnia 29 listopada 2018.

²⁴ Tamże.

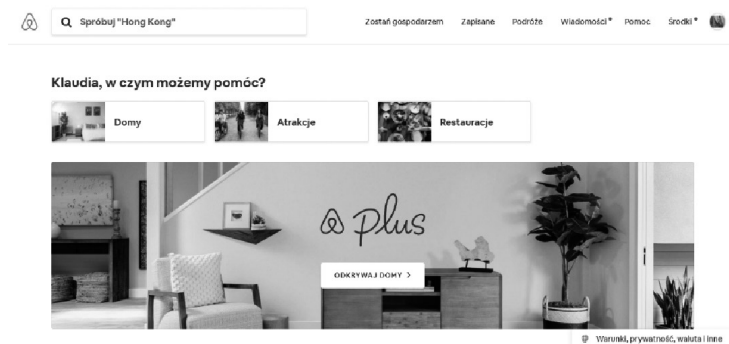
²⁵ Gwyn Topham, <https://www.theguardian.com/technology/2018/jun/26/uber-case-licence-london> z dnia 29 listopada 2018.

²⁶ Tamże.

²⁷ Oznacza to, że firma przedstawiła się jedynie z pozytywnej strony.

W sprawie Ubera wyrok wydał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Uznał on usługę tę za przewozową, a nie elektroniczną, co miało bronić kierowców firmy przed wyrobieniem wymaganej prawem licencji. Jak czytamy w uzasadnieniu, nie ma przeszkód, by była traktowana tak samo, jak przewozy taksówką²⁸. Platforma ta nie powinna być zakazana, ale powinna przestrzegać lokalnych przepisów. „Uber powinien być traktowany jak korporacja taksówkarska, bo m.in. kontroluje jakość kursów i ustala ceny przejazdów” – mówił rzecznik generalny Trybunału Sprawiedliwości UE, Maciej Szpunar²⁹. Zadaniem tego organu jest opiniowanie wpływających do sekretariatu instytucji spraw. Uber do europejskiego sądu trafił przez protesty barcelońskich taksówkarzy, którzy w ten sposób chcieli zwalczyć konkurencję. Do tego rozstrzygnięcia muszą zastosować się wszystkie sądy Wspólnoty.

Aplikacje współdzielenia oferujące wynajem nieruchomości na krótki okres



Rysunek 4: Zrzut ekranu ze strony internetowej Airbnb; fot. własne K. Kowalczyk

Airbnb to portal, który umożliwia wynajmowanie nieruchomości na krótki okres. Został założony w 2008 roku i obecnie oferuje ponad 5 milionów różnych miejsc w 81 tysiącach miast na całym świecie³⁰. Firma jest pośrednikiem

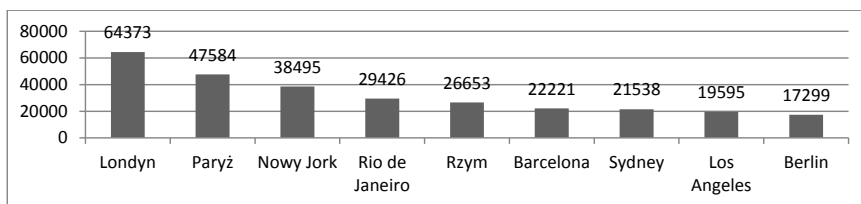
²⁸ Adriana Rozwadowska, *Taksówkarze kontra Uber. Co po wyroku TSUE? Jak zmieni się prawo?*, <http://wyborcza.pl/7,155287,22812359,taksowkarze-kontra-uber-co-po-wyroku-tsue-jak-zmieni-sie-prawo.html> z dnia 7 listopada 2018.

²⁹ Tamże.

³⁰ Biuro Prasowe Airbnb, <http://press.airbnb.com> z dnia 22 listopada 2018.

między wynajmującymi a szukającymi mieszkań lub pokoi i za to otrzymuje pewną prowizję. Brian Chesky, prezes i współzałożyciel Airbnb porównał na-
jem do używania wiertarki. *Macie w domu wiertarkę? Wiecie, ile czasu uży-
wana jest wiertarka przez cały swój żywot? Statystycznie przez 30 minut. Przez
resztę się marnuje. W przypadku domów jest podobnie. Marnuje się mnóstwo
przestrzeni.* – przekonywał do swojej platformy³¹. Statystyki dotyczące serwisu
zbadła firma Statistica, która uszeregowała światowe metropolie w kolejności
największej liczby nieruchomości zaoferowanych w serwisie Airbnb [wykres
1]. W pierwszej dziesiątce połowa to miasta z Europy, co stanowi największą
reprezentację ze wszystkich kontynentów, ponieważ 62% wszystkich nierucho-
mości w serwisie znajduje się właśnie tam.

Wykres 1: Liczba mieszkań lub pokoi w poszczególnych miastach świata
dostępna na portalu Airbnb we wrześniu 2018 roku



Źródło: statista.com³²

Profesor Daniel Guttentag z College of Charleston w Południowej Ka-
rolinie (USA) przedstawił swoją wizję problemów, z jakimi mogą borykać się
miasta, które nie podejmą się kontroli i ograniczenia Airbnb oraz podobnych
serwisów³³. Badacz potwierdza negatywny wpływ krótkoterminowego wynaj-
mu na lokalnych mieszkańców. Zauważył, że metropolie z tego względu obec-
nie zmagają się z podobnymi trudnościami dotyczącymi regulowania rynku.
Główne pytania, na jakie starają się odpowiedzieć to: „Czy wprowadzać limit,
ile dni w roku można wynajmować daną nieruchomość?”, „Czy pozwolić na
wynajmowanie całych domów lub mieszkań?”, „Czy do wynajmowania nie-

³¹ Money.pl, <https://www.money.pl/gospodarka/sekcja/arttykul/podziel;sie;mieszkaniem;tak;zarabia;sie;z;airbnb,137,0,1012361.html> z dnia 4 grudnia 2018.

³² Statista.com, <https://www.statista.com/statistics/752498/airbnb-number-of-listings-in-major-cities-worldwide/> z dnia 24 listopada 2018.

³³ Daniel Guttentag, <https://www.bbc.com/news/business-45083954> z dnia 4 grudnia 2018.

ruchomości niezbędna jest licencja?”, „Czy wprowadzić specjalny podatek dla wynajmujących?” oraz „W jaki sposób wprowadzić takie regulacje?”. Na odpowiedź na ostatnie pytanie czekają miejscy aktywiści. Chcą tego także mieszkańcy miast, bo tracą na krótkoterminowym wynajmie wydając więcej pieniędzy na mieszkanie lub nawet nie mogą go znaleźć. Badanie na przykładzie Lower East Side'u na Manhattanie w Nowym Jorku (USA) przeprowadzone w 2017 roku pokazuje, że krótkoterminowy wynajem jest średnio dwa do trzech razy bardziej opłacalny niż długoterminowy³⁴. Patrząc na przykłady innych miast, widać silną zależność między skoncentrowaniem nieruchomości wynajmowanych przez Airbnb w jednym miejscu, a wzrostem czynszu w tym rejonie³⁵. Ten problem nie dotyczy całych miast, ale ich najbardziej popularnych części, na przykład śródmieścia czy tzw. starego miasta. Pokazuje to badanie z 2015 roku przeprowadzone w Barcelonie, które mówi, że co prawda w granicach metropolii wynajmowanych na Airbnb jest 9,6% nieruchomości, tak na Starym Mieście w tzw. Gothic Quarter jest to już 16,8%³⁶. Ten problem zauważali też sami mieszkańcy, z którymi na potrzeby badania przeprowadzono wywiad. Pokazuje on, że 40 na 42 mieszkańców Starego Miasta spotkało się z wygnaniem dotychczasowych lokatorów mieszkań, nękaniami oraz codziennymi zakłóceniami w związku z krótkoterminowym wynajmem. Na zmianę charakteru i klimatu Starego Miasta zwracają natomiast uwagę aktywiści z Edynburga, jednak podkreślają także, że Airbnb wpływa pozytywnie na wzrost liczby turystów oraz pomaga przetrwać lokalnym biznesom³⁷. Niekiedy jednak w miastach nie ma już więcej miejsca na odwiedzających. Zjawisko „over-tourism” zaobserwowane zostało w takich ośrodkach jak wspomniana wcześniej Barcelona czy Wenecja, które odwiedza ponad 30 milionów turystów rocznie. Miasta te zdecydowanie chcą ograniczyć napływ turystów, gdyż dalszy wzrost ich liczby grozi całkowitym wyludnieniem się wymienionych miast³⁸. Stąd zmiany w przepisach, które doprowadzić mają do regulacji tego segmentu współdzielonej ekonomii.

³⁴ David Machsmuth, Alexander Weisler, *Airbnb and the Rent Gap Gentrification through the Sharing Economy*, https://www.researchgate.net/publication/318281320_Airbnb_and_the_Rent_Gap_Gentrification_Through_the_Sharing_Economy z dnia 4 grudnia 2018.

³⁵ Daniel Guttentag, dz. cyt.

³⁶ Agustin Cocola-Gant, *Holiday Rentals: The New Gentrification Battlefront*, https://www.researchgate.net/publication/307554257_Holiday_Rentals_The_New_Gentrification_Battlefront z dnia 4 grudnia 2018.

³⁷ Daniel Guttentag, dz. cyt.

³⁸ Tamże.

Legalność rozwiązania Airbnb jest kwestionowana przez władze miast oraz rządy państw na całym świecie. Sama platforma na swojej stronie internetowej ostrzega potencjalnych gospodarzy przez prawnymi sankcjami³⁹. Samorządy podchodzą do egzekwowania przepisów w różny sposób. Możliwe są kary grzywny lub inne sankcje prawne. W niektórych metropoliach, takich jak Paryż czy Londyn istnieją przepisy ograniczające możliwość wynajmowania lokum na krótki okres. Przepisy te są najczęściej uchwalane przez rady miejskie i dotyczą ograniczonych części centrów miast. W 2016 roku walkę z Airbnb zaczęła Barcelona, której władze nałożyły na firmę karę 600 tysięcy euro za nielegalną działalność⁴⁰, tj. wystawianie mieszkań, które nie znajdowały się w rejestrze. Zgodnie z przepisami obowiązującymi w Barcelonie, każdy wynajmujący musi posiadać odpowiednią licencję, pozwalającą na wystawienie jednego mieszkania w centrum miasta. Władze miasta zastanawiają się też nad podwyższeniem podatków dla wynajmujących mieszkania przez Airbnb i podobne strony. Osoby te miałyby płacić najwyższą możliwą stawkę podatkową⁴¹. Natomiast rada hiszpańskiej Majorce całkowicie zablokowała możliwość krótkoterminowego wynajmowania mieszkań przez serwisy typu Airbnb. *Miasto musi pozostać znośne dla mieszkańców* – argumentował decyzję burmistrz Antoni Noguera. Zwrócił on uwagę na problem wielu innych europejskich miast, w których czynsze dla rdzennej ludności rosną, ponieważ właścicielom mieszkań bardziej opłaca się je wynajmować krótkoterminowo. Za złamanie przepisów dotyczących gospodarki mieszkaniowej na Majorce grozi do 40 tysięcy euro grzywny⁴². Przeciwnicy tego rozwiązania związani w stowarzyszeniu Haptur, które reprezentuje wynajmujących mieszkania, wskazują, że regulacje wprowadzono jedynie dzięki lobbingowi hotelarzy. Ich zdaniem zablokowanie Airbnb i pokrewnych serwisów przyniesie zysk pięciu głównym sieciom turystycznym, a nie rozwiąże problemu drogich mieszkań, bo przebudowują oni stare pałace na hotele⁴³. Podobną walkę z serwisem pod-

³⁹ Oficjalna strona Airbnb, www.airbnb.pl z dnia 22 listopada 2018 r.

⁴⁰ Daria Usik, Kolejne problemy Airbnb. Tym razem firma walczy z Barceloną, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Kolejne-problemy-Airbnb-tym-razem-firma-walczy-z-Barcelona-7498466.html> y dnia 22 listopada 2018.

⁴¹ Zaw Thiha Tun, <https://www.investopedia.com/articles/investing/083115/top-cities-where-airbnb-legal-or-illegal.asp> z dnia 23 listopada 2018.

⁴² Raphael Minder, *To contain tourism, one Spanish city strikes a ban, on Airbnb*, <https://www.nytimes.com/2018/06/23/world/europe/tourism-spain-airbnb-ban.html> z 23 listopada 2018.

⁴³ Tamże.

jęły władze Berlina⁴⁴. Te w ramach prawa „Zweckentfremdungsverbot” w maju 2016 roku zabroniły wynajmu całych mieszkań. Samorząd stolicy Niemiec chciał w ten sposób walczyć z rosnącym czynszem dla stałych mieszkańców. Właścicielom mieszkań bowiem bardziej opłaca się wynajmować nieruchomości turystom krótkoterminowo niż innym osobom na dłuższy okres. Od maja 2016 roku odwiedzający Berlin mogli wynająć tylko pojedyncze pokoje. Gdyby pierwotna wersja regulacji została przegłosowana, mogliby to robić przez tylko przez 60 dni w roku, jednak Rada Miejska wycofała się z tego rozwiązania. Właściciele mieszkań natomiast byli zmuszeni do prowadzenia specjalnego urzędowego rejestru, w którym muszą sprawozdawać, komu i kiedy użyczał swojej nieruchomości. Niestosującym się do nowych przepisów wynajmującym groziła kara grzywny do 100 tysięcy euro⁴⁵. Władze Berlina wycofały się z tego rozwiązania w maju 2018 roku. Zgodnie z najnowszymi przepisami swoje pierwsze mieszkanie można wynajmować bez ograniczeń, a drugie tylko do 90 dni w roku. Zwiększyła się jednak kara za złamanie tych zasad, bo wynajmujący mogą zapłacić do 500 tysięcy euro grzywny⁴⁶. Kolejnym samorządem, który nie poddaje się urokowi ekonomii dzielenia się jest ten paryski. Władze stolicy Francji zmniejszyły roczny limit czasu wynajmu mieszkań do 120 dni.

Istnieją samorządy, które ułatwiają swoim mieszkańcom współuczestnictwo w biznesie turystycznym. Należy do nich Amsterdam, którego władze w lutym 2015 roku ogłosiły współpracę z portalem Airbnb⁴⁷, w ramach której podatek turystyczny zapłacą właściciele mieszkań z góry, a nie jak zazwyczaj sami turyści. Serwis natomiast przeprowadzi akcję informacyjną dla potencjalnych wynajmujących, gdzie poinformuje ich o wszystkich zasadach i regulacjach. Brytyjcy politycy wykorzystali platformę w inny sposób. Kwestia Airbnb pojawiła się w lokalnej kampanii wyborczej, gdy Partia Pracy jako jeden ze swoich postulatów ogłosiła usunięcie platformy z miasta⁴⁸. Podobną

⁴⁴ Jakub Krześnicki, *Berlin walczy z Airbnb*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Berlin-walczy-z-Airbnb-7375365.html> z dnia 21 listopada 2018.

⁴⁵ Ralf Schönball, <https://www.tagesspiegel.de/berlin/zweckentfremdungsverbot-in-berlin-neue-regeln-fuer-ferienwohnungen-greifen-nicht/22607640.html> z dnia 23 listopada 2018.

⁴⁶ Feargus O'Sullivan, <https://www.citylab.com/life/2018/03/berlin-airbnb-vacation-rental-regulation-law/556397/> z dnia 23 listopada 2018.

⁴⁷ Z.T.Tun, dz. cyt.

⁴⁸ The Sunday Times, *How European cities are dealing with Airbnb*, <https://www.straitstimes.com/world/europe/how-european-cities-are-dealing-with-airbnb> z dnia 24 listopada 2018.

współpracę podjęły władze Londynu. W poprawce do miejskiego ustawodawstwa mieszkaniowego zawarły przepis, w myśl którego pozwala się na wynajmowanie swoich mieszkań, domów czy wolnych pokoi do trzech miesięcy w roku, przy czym wcześniej można było to robić jedynie posiadając licencję^{49,50}. Kopenhaga także, jak podkreśla jej minister podatków, „wierzy w ekonomię współdzielenia”⁵¹. W tym mieście każdy może dzielić swój dom z gośćmi z całego świata. Dzieje się to pod warunkiem płacenia podatków, jednak zysk poniżej 3750 euro rocznie lub 5360 w przypadku domków letniskowych, jest od nich zwolniony. Taka transakcja musi być przeprowadzona przez platformę internetową. Inne sposoby są zakazane. Sami właściciele nieruchomości nie płacą podatków, bo robi to za nich właśnie wybrany serwis typu Airbnb, który automatycznie przekazuje informacje do duńskiego systemu podatkowego Skat. Według duńskiego prawa, wynajmować dom lub mieszkanie można jedynie przez 70 dni w roku, jednak każdy z lokalnych samorządów ma możliwość zwiększenia tego limitu do maksymalnie 100 dni⁵².

Z innym przypadkiem do czynienia mamy w Sztokholmie. *Hyresnämnden*⁵³ w sierpniu 2015 roku wydał w sprawie jednej z mieszkańek wyrok, w którym zakazuje jej prowadzenia działalności związaniem z wynajmowaniem nieruchomości⁵⁴. Powodem była zbyt wysoka cena, jaką żądała za mieszkanie. Była ona porównywalna z kwotą, którą turyści musieliby wyłożyć za hotel. Ponadto sędziowie zarzucili kobiecie, że chce wynajmować mieszkanie zbyt często, to znaczy siedmiokrotnie w ciągu miesiąca. Ich zdaniem może być to uciążliwe dla innych osób mieszkających w tym bloku, gdy na korytarzu ciągle przewijają się będą nowi lokatorzy. Takie lokale wykorzystywane są też przez prostytutki, które w ten sposób mogą łatwo zmieniać swoją lokalizację, by zmylić poszukujące je służby⁵⁵. Przewodnicząca trybunału do spraw czyn-

⁴⁹ Tamże.

⁵⁰ Oficjalna strona francuskiego Airbnb, www.airbnb.fr z dnia 23 listopada 2018.

⁵¹ Hostminded.com, *Denmark's New Airbnb Regulations*, <https://hostminded.com/denmark-new-airbnb-regulations/> z dnia 24 listopada 2018.

⁵² The Local Denmark, *In world first, AirBnB to report income directly to Danish authorities*, <https://www.thelocal.dk/20180518/in-world-first-airbnb-to-report-income-directly-to-danish-authorities> z dnia 24 listopada 2018.

⁵³ szw. Trybunał do spraw czynszu i wynajmu

⁵⁴ The Local Sweden, *Swedes debate capital's first Airbnb rent 'ban'*, <https://www.thelocal.se/20150827/woman-hit-by-stockholms-first-airbnb-ban> z dnia 24 listopada 2018.

⁵⁵ John Dyer, *Swedish sex workers are using Airbnb to get around the law*, https://news.vice.com/en_us/article/3kw4nw/swedish-sex-workers-are-using-airbnb-to-get-around-the-law z dnia 24 listopada 2018.

szu i wynajmu Anne Bratt Norrevik w uzasadnieniu podkreśliła, że wynajem nie może być źródłem stałego dochodu. Taki wyrok może być pokłosiem poważnego niedoboru nieruchomości w Sztokholmie. Mieszkaniami zarządza tam albo zarząd komunalny, albo deweloper. Jedna z tych instytucji na bieżąco prowadzi rejestr lokatorów zamieszkujących dany blok. Mimo ułatwienia zasad wynajmu w 2013 roku, część z osób nadal próbuje rezerwować mieszkania na czarnym rynku⁵⁶. Dokonują tego najczęściej przez zapłatę określonej sumy pieniędzy właścicielowi.

Zakończenie

Europejskie samorządy próbują uregulować kwestię ekonomii współdzielenia. Z badań wyłania się pozytywna zapowiedź dalszej działalności takich przedsiębiorstw, choćby ze względu na poparcie Komisji Europejskiej. Firmy te działać będą na takich samych zasadach, jak przedsiębiorstwa lokalne, jednak od początku będą miały nad nimi przewagę, biorąc pod uwagę ich wielkość oraz potencjał. Jeśli chodzi o Ubera, to ten już stara się zachęcać swoich kierowców, by podnosili jakość usług, np. przez zdawanie egzaminów na licencję taksówkarską. W przypadku Airbnb kłopotem może być nie ograniczenie czasowe wynajmu, a to dotyczące lokalizacji. Do tej pory nie pojawiły się takie pomysły, jednak byłyby one zasadne, ponieważ jak wynika z badania, większość nieruchomości wynajmowanych przez serwis, leży na terenach atrakcyjnych turystycznie, najczęściej w centrach miast lub w częściach historycznych. Samorządy starają się regulować kwestię platform ekonomii współdzielenia na dwa sposoby. Pierwszy z nich to współpraca z samymi firmami, by ułatwić mieszkańcom uczestniczenie w biznesie turystycznym. Zrobiły to m.in. samorządy w Danii, tłumacząc się chęcią wsparcia obywateli. Argumentują to także wsparciem obywateli, którzy od zarobionych dzięki *sharing economy* pieniędzy odprowadzają podatek. Drugi sposób to nakładanie przez samorządy podatków na osoby korzystające z platform ekonomii współdzielenia oraz ograniczanie możliwości zarobku w takich serwisach dzięki ustaleniu liczby dni wynajmu mieszkań czy wysokich wymagań dla kierowców. Dzieje się tak przede wszystkim w Niemczech. Lokalne władze ograniczają tam zarówno możliwość użytkowania Airbnb, a to przez wcześniej wspomniany zakaz wynajmowania całych

⁵⁶ The Local Sweden, dz. cyt.

mieszkań w Berlinie, jak i Ubera, podnosząc jego usługi do rangi „taksówkar-
skich”. Te dwie drogi zostały wymuszone przez samych mieszkańców, którzy
nie godzą się na wysokie ceny mieszkań z jednej strony, a z drugiej na, ich
zdaniem, niebezpieczny transport. Jak wynika z badań autorów, dużą częścią
lobbującą za wprowadzaniem regulacji dotyczących ekonomii współdzielenia
są związki zawodowe. Te zrzeszające kierowców taksówek oburzają się na nie-
sprawiedliwe przepisy, które na nich nakładają dodatkowe opłaty, bo posiadają
licencje, natomiast na kierowców Ubera i podobnych platform już nie. Obecny
stan rzeczy jest przejściowy, ponieważ nadal trwają postępowania przed lo-
kalnymi sądami administracyjnymi, a także w Unii Europejskiej, gdzie depu-
towani pracują nad ujednoliceniem prawa dotyczącego ekonomii współdzie-
lenia we wszystkich państwach wspólnoty. Prawodawstwo Unii Europejskiej
jak na razie nie wpływa znacząco na kształt rynku ekonomii współdzielenia.
Do tej pory Trybunał Sprawiedliwości wydał jeden wyrok w sprawie Ubera,
w którym uznaje go za usługę przewozową, co może spowodować konieczność
korzystania z licencji przez kierowców. W kwestii Airbnb oraz innych platform
wspólnota nie wydała dotychczas żadnych regulacji. Komisja Europejska pla-
nuje zrobić to jednak w ciągu swojej kadencji, tj. do października 2019 roku.

Regulacje poszczególnych samorządów wydają się krokiem w dobrą
stronę, bo w przeciwieństwie do rozwiązań przedsiębiorstw *sharing economy*,
w swoim działaniu zmuszone są do przyjęcia za zmienną czynnik społecz-
ny. W związku z tym wprowadzają regulacje, które ograniczając działalność,
w tym przypadku, Airbnb oraz Ubera wzmacniają pozycję grup społecznych,
w kolejności mieszkańców popularnych dzielnic miast oraz taksówkarzy.
Odnosząc się do Airbnb, samorządy regulują liczbę dni, w ciągu których
mieszkanie może być wynajęte. Wadą tego rozwiązania z perspektywy właścicieli
mieszkań chcących je dalej wynajmować, jest ingerencja w rynek nieru-
chomości skutkująca obniżeniem ceny wynajmu. Natomiast niewątpliwą zaletą
dla mieszkańców centrów jest właśnie ta niższa kwota, którą muszą zapłacić
i o co lobbują w samorządach. Mimo to nie zapobiegają zjawisku gentryfikacji, to
jest procesowi zmiany charakteru części miasta, napływu ludności o wyższych
dochodach, wykształceniu i statusie społecznym do dzielnic centralnych⁵⁷.
Proces ten zachodzi w wolniejszym tempie niż wzrost cen wynajmu związany

⁵⁷ Magdalena Górczyńska, *Gentryfikacja w polskim kontekście: krytyczny przegląd koncepcji wyjaśniających*, Przegląd Geograficzny, 2015, 87, 4, s. 590.

z Airbnb, co daje mieszkańcom pozorny zysk⁵⁸. W odniesieniu natomiast do Ubera, korzystający z niego w ramach regulacji otrzymują zapewnienie bezpieczeństwa, to jest kierowcy zatrudnieni przez Ubera muszą spełnić takie same wymagania jak każdy inny zawodowy przewoźnik. Nie zyskuje jednak stanowczo branża taksówkarska, tak jak to mogło się wydawać. W zasadzie zostaje ona zasilona przez kierowców Ubera, co powoduje zwiększoną podaż kierowców w stosunku do niezmienną liczbę potencjalnych pasażerów. Dla korzystających z usług taksówkarskich skutkować to może podwyższeniem jakości lub/i obniżeniem jej ceny.

Podsumowując, żadnego z tych rozwiązań nie można określić jednoznacznie zaklasyfikować jako pozytywne lub negatywne. Wydaje się, że powstały one jedynie, by przynieść bieżący zysk polityczny oraz uspokoić nastroje społeczne. Na długofalowe skutki wprowadzenia regulacji w sektor ekonomii współdzielenia należy poczekać.

Bibliografia

- Biuro Prasowe Airbnb, press.airbnb.com.
- Cocola-Gant A., *Holiday Rentals: The New Gentrification Battlefront*, www.researchgate.net, sierpień 2016.
- Davidson L., *Here's how much money people are making from the sharing economy*, www.thetelegraph.co.uk, 18 lutego 2016.
- Denmark's New Airbnb Regulations*, hostminded.com, 27 czerwca 2018.
- Diamandis P., *Uber vs. The Law (My Money's on Uber)*, www.forbes.com, 8 września 2014.
- Dickenson G., *How the world is going to war with Uber*, *The Daily Telegraph*, 26 czerwca 2018.
- Dyer J., *Swedish Sex Workers Are Using Airbnb to Get Around the Law*, *Vice Sweden*, news.vice.com, 11 lutego 2016.
- Eddy M., *An Uber Service Is Banned in Germany Again*, *The New York Times*, 19 marca 2015, www.nytimes.com.
- Felson M., Spaeth J.L., *Community Structure and Collaborative Consumption: A routine activity approach*, *American Behavioral Scientist*, nr 21/1978.

⁵⁸ Renate van der Zee, *The 'Airbnb effect': is it real, and what is it doing to a city like Amsterdam?*, <https://www.theguardian.com/cities/2016/oct/06/the-airbnb-effect-amsterdam-fairbnb-property-prices-communities#img-1> z dnia 2 kwietnia 2019.

- Górczyńska M., *Gentryfikacja w polskim kontekście: krytyczny przegląd koncepcji wyjaśniających*, Przegląd Geograficzny, 2015, 87, 4, s. 589-611.
- Guttentag D., *What Airbnb really does to a neighbourhood*, BBC, www.bbc.com, 30 sierpnia 2018.
- Hern A., *Boris Johnson says Uber ban in London would be 'difficult'*, The Guardian, 16 czerwca 2014, www.theguardian.com.
- How European cities are dealing with Airbnb*, The Sunday Times, 17 grudnia 2017, www.straitstimes.com.
- Hungary votes to allow blocks on ride-sharing apps*, Daily Mail, dailymail.co.uk.
- Informacja prasowa Uber, www.uber.com/pl/newsroom.
- Kryśkiewicz Ł., *Sharing economy – ekonomia dzielenia się*, Dziennik Internautów Biznes i Prawo, www.di.com.pl, 17.03.2017.
- Krześnicki J., *Berlin walczy z Airbnb*, bankier.pl, 02.05.2016.
- Machsmuth D., Weisler A., *Airbnb and the Rent Gap: Gentrification Through the Sharing Economy*, www.researchgate.net, 02.2018.
- Minder R., *To Contain Tourism, One Spanish City Strikes a Ban, on Airbnb*, New York Times, www.nytimes.com.
- Number of Airbnb listings in select major cities worldwide as of September 2018*, statista.com.
- O'Sullivan F., *Berlin Just Cancelled Its Airbnb Ban*, www.citylab.com.
- Oficjalna strona Airbnb, www.airbnb.pl.
- Oltermann P., *Uber taxi service banned in Berlin on safety grounds*, The Guardian, 14 sierpnia 2014.
- Podziel się mieszkaniem. Tak zarabia się z Airbnb*, money.pl, 21 stycznia 2012.
- Raport „(Współ)dziel i rządź! Twój nowy model biznesowy jeszcze nie istnieje”, pwc Polska.
- Responsible hosting in the United Kingdom, www.airbnb.fr.
- Rodero P., *Spain taxi drivers end Uber strike after license limits agreed*, www.reuters.com, 2 sierpnia 2018.
- Rozwadowska A., *Taksówkarze kontra Uber. Co po wyroku TSUE? Jak zmieni się prawo?*, Gazeta Wyborcza, 20 grudnia 2017, wyborcza.pl.
- Schönball R., *Neue Regeln für Ferienwohnungen greifen nicht*, Der Tagesspiegel, www.tagesspiegel.de, 27.05.2018.
- Tatała M., *Popularność ekonomii współdzielenia – wnioski z Sharing Economy Index*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, www.for.org.pl.
- The Local Denmark, *In world first Airbnb to report income directly to Danish authorities*, 18 maja 2018, www.thelocal.dk.
- The Local Sweden, *Swedes debate capital's first Airbnb rent 'ban'*, 27 sierpnia 2015, www.thelocal.se.
- Topham G., Hellier D., Gani A., *Uber wins high court case over taxi app*, The Guardian, 16 listopada 2015, www.theguardian.com.

Topham G., *Uber wins 15-month probationary licence to work in London*, The Guardian, 26 czerwca 2018.

Tun Thiha Z., *Top Cities Where Airbnb is Legal or Illegal*, www.investopedia.com.

Uber, *Airbnb i spółka. Ekonomia dzielenia się i sposoby na oszczędzanie w dobie smartfonów*, natemat.pl, 28 lipca 2014.

Usik D., *Kolejne problemy Airbnb, tym razem firma walczy z Barceloną*, bankier.pl, 09.02.2017.

Widzyk A., *Uber, BlaBlaCar, ekonomia dzielenia się – będą regulacje?*, Polska Agencja Prasowa.

Spis rysunków

Rysunek 1: Zrzut ekranu aplikacji typu „ride-sharing” Uber; fot. uber.com

Rysunek 2: Test autonomicznych samochodów Ubera w mieście Pittsburgh (USA); fot. uber.com

Rysunek 3: Mapa stanu prawnego Ubera w poszczególnych państwach Europy.

Rysunek 4: Zrzut ekranu ze strony internetowej Airbnb; fot. własne K. Kowalczyk

Spis wykresów

Wykres 1: Liczba mieszkań lub pokoi w poszczególnych miastach świata dostępna na portalu Airbnb we wrześniu 2018 roku.

