

PRZEGLĄD EUROPEJSKI

Polityczne i prawne
konsekwencje Brexitu

Państwa Bałkanów
Zachodnich: ewolucja
subprocesu transformacji;
„stabilokracja” a integracja z UE

1

2020



PRZEGŁĄD EUROPEJSKI



Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

PRZEGLĄD EUROPEJSKI

Political and legal
consequences of Brexit

1

Western Balkan countries:
evolution of the transformation
subprocess, „stabilitocracy”
and integration with the EU

2020

PRZEGLĄD EUROPEJSKI

Polityczne i prawne
konsekwencje Brexitu

1

Państwa Bałkanów
Zachodnich: ewolucja
subprocesu transformacji,
„stabilokracja” a integracja z UE

2020



Warszawa
2020

RADA NAUKOWA

prof. Małgorzata Ciesielska (Northumbria University Newcastle), prof. dr hab. Zbigniew Czachór (Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu), prof. Alexander Galushkin (Rosyjski Uniwersytet Przyjaźni Narodów – RUDN w Moskwie), prof. Óscar García Luengo (Uniwersytet w Granadzie), prof. dr hab. Tomasz Grosse (Uniwersytet Warszawski), doc. JUDr. Filip Křepelka (Uniwersytet Masaryka), prof. dr hab. Teresa Łoś-Nowak (Uniwersytet Wrocławski), prof. José Luis Orella Martínez (Universidad CEU San Pablo Madrid), prof. Josef Melchior (Uniwersytet w Wiedniu), prof. Michael Minkenberg (Uniwersytet Viadrina we Frankfurcie nad Odrą), prof. Darko Nadić (Uniwersytet w Belgradzie), prof. Josep M^a Reniu Vilamala (Uniwersytet w Barcelonie), prof. dr hab. Janusz Ruszkowski (Uniwersytet Szczeciński), prof. dr hab. Nadezhda Samsonova (Białycki Federalny Uniwersytet im. Immanuela Kanta w Kaliningradzie), prof. Dieter Segert (Uniwersytet w Wiedniu), prof. Victor Shadurski (Uniwersytet w Mińsku), prof. dr hab. Ewa Stasiak-Jazukiewicz (Uniwersytet Warszawski), prof. dr hab. Stanisław Sulowski (Uniwersytet Warszawski), prof. Jolanta Urbanovic (Uniwersytet Michała Rómery w Wilnie), prof. Alessandro Vitale (Uniwersytet w Mediolanie), prof. dr hab. Tadeusz Wallas (Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu), prof. dr hab. Abdurashid Yafasov (Uniwersytet KSTU w Kaliningradzie), prof. dr hab. Yaroslav Zhalilo (Narodowy Instytut Studiów Strategicznych w Kijowie), prof. Peter Zervakis (Uniwersytet w Bonn), prof. Ricardo Zugasti (University of Zaragoza), prof. Jan Žukovskis (Uniwersytet Witolda Wielkiego – Vytautas Magnus University w Kownie).

REDAKTOR NACZELNY

prof. dr hab. Konstanty Adam Wojtaszczyk (UW)

ZASTĘPCY REDAKTORA NACZELNEGO

dr hab. Marta Witkowska (UW)
dr Wojciech Lewandowski (UW)

SEKRETARZE REDAKCJI

dr Kamil Ławniczak (UW)
dr Elena Kucheryavaya (UW)

ADRES REDAKCJI

Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski
ul. Krakowskie Przedmieście 26/28
00-927 Warszawa
e-mail: przeglad.europejski@uw.edu.pl
<https://przegladeuropejski.com.pl/>

PROJEKT OKŁADKI

Anna Gogolewska

ILUSTRACJA NA OKŁADCE

Przemysław Koch/123RF

REDAKTOR PROWADZĄCY

Dorota Dziedzic

REDAKCJA JĘZYKOWA

Svetlana Kucheravaia

SKŁAD: Tekanet Tomasz Kasperczyk

DRUK: POZKAL

CZŁONKOWIE REDAKCJI

prof. Abdul Rahman Haj Ibrahim (Birzeit University),
prof. Olga Nesterchuk (RUDN University)
dr Magdalena Dobrowolska-Opala (UW)
dr Jaroslav Dvorak (Klaipėda University)
dr Anna Szachorń-Pszenny (KUL)
mgr Labinot Hajdari (UW, University of Prishtina)

REDAKCJA TEMATYCZNA

dr Kamil Ławniczak (UW)
dr hab. Justyna Miecznikowska (UW)

OBSŁUGA BAZ INDEKSACYJNYCH

dr Aleksandra Daniluk (SGGW),
mgr Michał Szczegieliński

Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego
00-497 Warszawa, ul. Nowy Świat 4
wuw@uw.edu.pl
Dział Handlowy: tel. (48 22) 55-31-333
e-mail: dz.handlowy@uw.edu.pl
Księgarnia internetowa: www.wuw.pl

© Copyright by Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych UW, Warszawa 2020
© Copyright by Wydawnictwa Uniwersytetu
Warszawskiego, Warszawa 2020

Edycja papierowa jest wersją pierwotną czasopisma

ISSN 1641-2478
e-ISSN 2657-6023



**Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego**

Czasopismo dofinansowane ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego:
1) na podstawie umowy nr 423/WCN/2019/1 z dnia 12.07.2019 w ramach programu „Wsparcie dla czasopism naukowych”;
2) w ramach umowy 598/P-DUN/2019 ze środków Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego przeznaczonych na działalność upowszechniającą naukę, zadanie 4: Zwiększenie znaczenia i międzynarodowego zasięgu czasopisma naukowego „Przegląd Europejski”.

SPIS TREŚCI

➡ TEORIA I METODOLOGIA STUDIÓW EUROPEJSKICH

- Jarosław SZCZEPAŃSKI • *Nauka o polityce w świetle Ustawy 2.0 i aktów wykonawczych* 9
- Weronika BORKOWSKA • *Metodologia badań nad komitologią w zakresie analizy wpływu jej funkcjonowania na treść prawa uchwalanego w Unii Europejskiej* 21

➡ PRAWO, INSTYTUCJE I POLITYKI UNII EUROPEJSKIEJ

- Anastazja GAJDA • *Wpływ Brexitu na współpracę sądową w sprawach karnych w Unii Europejskiej* 35
- Paula WIŚNIEWSKA • *Współpraca eurodeputowanych w ramach grupy politycznej Europejskich Konserwatystów i Reformatorów* 57

➡ HISTORIA, KULTURA I SPOŁECZEŃSTWO W EUROPIE

- Hanna DUMAŁA • *Zgromadzenie Regionów Europejskich jako grupa interesów regionalnych jednostek terytorialnych* 77
- Małgorzata Maria FIJAŁ • *Włoska tożsamość narodowa na przykładzie Padanii* 95
- Filip ILKOWSKI • *Politycy Partii Pracy na rzecz Leave w referendum 2016 roku* 113
- Bartłomiej H. TOSZEK • *Odrodzona brytyjskość postdewolucyjnej Walii. Reintegracja wewnętrzna Wielkiej Brytanii w warunkach Brexitu* 131
- Agata B. DOMACHOWSKA • *Przywództwo polityczne w ramach „stabilizacji” a stan demokracji: przykład Serbii* 143
- Małgorzata ŁAKOTA-MICKER, Benjamin NOGA • *Ewolucja subprocesu transformacji Czarnogóry* 161
- Monika SZYNOL • *Ekonomiczne aspekty integracji Bośni i Hercegowiny z Unią Europejską w drugiej dekadzie XXI wieku* 179
- Yaroslav R. IGNATOVSKIY, Dmitriy G. MIKHAILICHENKO, Vladimir G. IVANOV, Nikolai A. EVDOKIMOV, Maria A. PUSHKINA • *Протестные настроения в России на фоне Европейских государств: анализ кейсов 2017-2019 годов* 199

➡ IMPRESJE EUROPEJSKIE

- Karolina CHARCHUŁA • *Życie z pasją, czyli jak odkryć pracę, która się nie nudzi* 221

CONTENTS

➔ THEORIES AND METHODS IN EUROPEAN STUDIES

- Jarosław SZCZEPAŃSKI • *Political Science as a discipline under the Law 2.0 and executive acts* 9
- Weronika BORKOWSKA • *The methodology of Comitology research regarding its impact on shaping the European Union's law* 21

➔ EU LAW, INSTITUTIONS AND POLICIES

- Anastazja GAJDA • *Brexit's impact on judicial cooperation in criminal matters in the European Union* 35
- Paula WIŚNIEWSKA • *Cooperation of the Members of European Parliament in European Conservatives and Reformists Group* 57

➔ HISTORY, CULTURE AND SOCIETY IN EUROPE

- Hanna DUMAŁA • *Assembly of European Regions as a group of interests of regional territorial units* 77
- Małgorzata Maria FIJAŁ • *Italian national identity on the example of Padania* 95
- Filip ILKOWSKI • *The Labour Party politicians for Leave in 2016 referendum* 113
- Bartłomiej H. TOSZEK • *The Britishness rebirth in postdevolved Wales. The United Kingdom internal reintegration under Brexit conditions* 131
- Agata B. DOMACHOWSKA • *The Political Leadership in „stabilitocracy” and the State of Democracy: Serbian Case Study* 143
- Małgorzata ŁAKOTA-MICKER, Benjamin NOGA • *Evolution of the Montenegro transformation subprocess* 161
- Monika SZYNOL • *Economic aspects of the integration of Bosnia and Herzegovina with the European Union in the second decade of the 21st century* 179
- Yaroslav R. IGNATOVSKIY, Dmitriy G. MIKHAILICHENKO, Vladimir G. IVANOV, Nikolai A. EVDOKIMOV, Maria A. PUSHKINA • *Protest mood in Russia in comparison with European countries: case studies 2017-2019* 199

➔ EUROPEAN IMPRESSIONS

- Karolina CHARCHUŁA • *Living with passion, or how to discover a job that is not boring* 221

TEORIA I METODOLOGIA STUDIÓW EUROPEJSKICH

Nauka o polityce w świetle Ustawy 2.0 i aktów wykonawczych

Jarosław Szczepański, *Uniwersytet Warszawski (Polska)*

E-mail: j.w.szczepanski@uw.edu.pl

ORCID ID: 0000-0003-4964-8695

Streszczenie

Artykuł ma na celu dokonanie analizy zmian prawa publicznego (administracyjnego) polegających na wprowadzeniu nowej ustawy (tzw. Ustawy 2.0) o szkolnictwie wyższym i nauce w 2018 roku w Polsce. Wraz z towarzyszącymi jej: ustawą wprowadzającą oraz aktami wykonawczymi, Ustawa 2.0 ustanowiła nie tylko nowy reżim prawny, ale też wymusiła zmiany instytucjonalne, które zostały poddane analizie w drugiej części niniejszego artykułu. Prócz analizy artykuł jest również prezentacją autorskich wniosków *de lege lata* oraz *de lege ferenda*.

Słowa kluczowe: prawo szkolnictwa wyższego, dyscyplina nauk o polityce i administracji, prawo publiczne, prawo administracyjne

Political Science as a discipline under the Law 2.0 and executive acts

Abstract

The article aims to analyse changes in public (administrative) law, including the introduction of a new act of law (the so-called "Law 2.0") on higher education and science in 2018 in Poland. Together with the accompanying introductory law and executive acts, Law 2.0 established not only a new legal regime, but also forced institutional changes, that will be analysed in the second part of this article. In addition to the analysis, the article also presents author's conclusions *de lege lata* and *de lege ferenda*.

Keywords: higher education law, political science and administration discipline, public law, administrative law

Wprowadzenie w 2011 roku do porządku prawnego nowego aktu wykonawczego (Rozporządzenie 2011/1065) mającego uporządkować (przede wszystkim na potrzeby organizacji życia akademickiego) podział obszarów na dziedziny, a tych na dyscypliny, spowodował wiele zamętu w środowisku naukowym. Pojawiło się wiele artykułów, w szczególności dotyczących dyscyplin nauk społecznych, które traktowały o ówczesnym stanie prawnym oraz możliwych jego zmianach (Jakubowski, Zamęcki 2012, 2013; Woźnicki 2012; Załęski 2013; Szczepański 2013; Szarfenberg WWW). Dyskusja na łamach czasopism przenikała się z dyskusją prowadzoną w trakcie kolejnych Kongresów Politologii. Wojciech Jakubowski i Łukasz Zamęcki podjęli próbę zebrania polemik z II Kongresu Politologii w swoim tekście opublikowanym na łamach „Społeczeństwa Polityki. Pisma edukacyjnego” w 2013 roku. Natomiast Grażyna Ulicka w trakcie sesji plenarnej III Kongresu Politologii nawiązywała do dyskusji prowadzonej przy pomocy tekstów teoretycznych i polemicznych.

Dyskusja prowadzona ówczesnie skupiła się przede wszystkim na usankcjonowaniu w prawie dyscypliny nauki o polityce publicznej, przesunięciu nauki o polityce z humanistyki do nauk społecznych oraz próbie pogodzenia nowego stanu prawnego z teorią naukową, co często w opinii autora prowadziło do naginania teje pod warunki w jakich przyszło tworzyć badaczom. W ramach pierwszej grupy artykułów znalazły się teksty: Jerzego Woźnickiego czy też Ryszarda Szarfenberga uzasadniające potrzebę oddzielenia nauki o polityce od nauki o polityce publicznej oraz wskazujące na obecność, w szczególności w środowiskach zachodnich, takich obszarów badawczych lub obszarów kształcenia jak *public policy*. W drugim obszarze znalazły się teksty: Wojciecha Jakubowskiego i Łukasza Zamęckiego, Piotra Załęskiego, Jarostawa Szczepańskiego próbujące patrzeć krytycznie na zderzenie rzeczywistości akademickiej z nową regulacją prawną, a równocześnie wskazujące na potrzebę przesunięcia perspektywy badawczej z optyki właściwej humanistyki na właściwą naukom społecznym.

Po siedmiu latach od ostatniej zmiany otoczenia prawnego, 1 października 2018 roku w życie wchodzi tzw. konstytucja dla nauki (Ustawa 1668/2018), czy też Ustawa 2.0 mająca zreformować Polski system szkolnictwa wyższego oraz dokonać, w opinii legislatorów, sanacji polskiej nauki. Niniejszy artykuł ma na celu zanalizowanie instytucjonalnego wymiaru dyscypliny nauki o polityce¹ w przededniu wejścia w życie nowej regulacji prawnej. Analizę rozporządzenia (w tym porównawczą z dotychczas obowiązującym) w zakresie w jakim dotyczy ono nauki o polityce i dyscyplin pokrewnych. Natomiast już w tym miejscu postawić można hipotezę, której próbą potwierdzenia będzie niniejszy tekst, że o ile poprzednie nowelizacje wpłynęły istotnie na instytucjonalny i teoretyczny wymiar nauki o polityce i dyscyplin pokrewnych, o tyle nowelizacja określana jako Ustawa 2.0 oraz towarzyszące jej rozporządzenie spowoduje rozdźwięk pomiędzy ramami strukturalnymi i kategoriami wprowadzanymi przez prawodawcę, a badaniami i rozwojem teorii naukowych. Hipotezie tej towarzyszy twierdzenie, że nie można nauki zadekretować aktem

¹ W tekście Autor konsekwentnie postępuje się terminem „nauka o polityce” co wynika z operacyjnej nieużyteczności nazwy wprowadzonej przez regulację w rozporządzeniu oraz dla podkreślenia monistycznego podejścia do dyscypliny.

prawnym. Weryfikacją tego twierdzenia jest nieudana próba zadekretowania (wynikającego ze skutecznego lobbingu) funkcjonowania w Polsce nowej dyscypliny tj. *nauk o polityce publicznej*, dla której teoria miała być tworzona *post factum* (Szczepański 2013)². Kalka z języka angielskiego wprowadzona została do systemu polskiego bezrefleksyjnie, w oderwaniu od jej pierwotnego znaczenia co spowodowało niezrozumiałe skonfrontowanie nauki o polityce z nauką o polityce publicznej, to zaś sugerowało, że istnieje polityka nie przynależna do *agory* (sfery publicznej), a prawdopodobnie *oikos* (sfery życia prywatnego). Nowe rozporządzenie kończy ten eksperyment, choć nie bez interwencji środowiska naukowego na etapie opiniowania projektu nowego aktu prawnego.

Wymiar instytucjonalny nauki o polityce

Prowadzenie badań z zakresu dyscypliny oraz posiadanie kadry realizującej badania w jej obszarze powodowało w stanie prawnym sprzed wejścia w życie Ustawy 2.0 możliwość ubiegania się przez jednostkę podstawową o nadanie jej uprawnień do doktoryzowania i przeprowadzenia procedur habilitacyjnych. Analizując wykaz jednostek posiadających uprawnienia do nadawania stopnia doktora oraz doktora habilitowanego w dyscyplinie nauki o polityce prześledzić można stan instytucjonalny polskiej politologii. Zgodnie z wykazem znajdującym się w systemie POLON w przededniu wejścia w życie nowelizacji forsowanej przez środowisko polityczne Jarosława Gowina uprawnienia do nadawania stopni naukowych w dyscyplinie nauki o polityce posiadały jednostki wyszczególnione w poniższej tabeli.

Tabela 1. Wykaz (w ujęciu alfabetycznym) jednostek uprawnionych do nadawania stopni w zakresie nauk o polityce

Lp.	Jednostka uprawniona	Doktorat	Habilitacja
1	Wydział Nauk Politycznych (Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora w Pułtusku)	nauki o polityce	
2	Wydział Pedagogiczny (Akademia Ignatianum w Krakowie)	nauki o polityce, pedagogika	
3	Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk	nauki o polityce, socjologia	nauki o polityce
4	Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych (Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie)	nauki o polityce	

² Wykreślenie dyscypliny nauki o polityce autor postulował od początku.

5	Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie)	nauki o polityce	
6	Instytut Politologii (Uniwersytet Gdański)	nauki o polityce	
7	Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)	nauki o polityce	nauki o polityce
8	Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie)		nauki o polityce
	Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie)	nauki o polityce	
9	Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach)	nauki o polityce	
10	Wydział Nauk Historycznych i Społecznych (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie)	nauki o polityce, socjologia	nauki o polityce, socjologia
11	Wydział Humanistyczny (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy)	nauki o polityce	
12	Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych (Uniwersytet Łódzki)	nauki o polityce	nauki o polityce
13	Wydział Politologii (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)	nauki o mediach, nauki o polityce	nauki o mediach, nauki o polityce
14	Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu)	nauki o polityce	nauki o polityce
15	Wydział Nauk Społecznych (Uniwersytet Opolski)	nauki o polityce	
16	Instytut Politologii (Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie)	nauki o polityce	nauki o polityce
17	Wydział Politologii (Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie)	nauki o polityce	nauki o polityce
18	Wydział Humanistyczny (Uniwersytet Szczeciński)	nauki o polityce, pedagogika	nauki o polityce, pedagogika
19	Wydział Nauk Społecznych (Uniwersytet Śląski w Katowicach)	nauki o polityce, socjologia	nauki o polityce, socjologia

20	Wydział Nauk Społecznych (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie)	nauki o polityce, pedagogika	pedagogika
21	Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych (Uniwersytet Warszawski)	nauki o bezpie- czeństwie, nauki o polityce, nauki o polityce publicznej	nauki o bezpie- czeństwie, nauki o polityce
22	Instytut Politologii (Uniwersytet Wrocławski)	nauki o polityce	nauki o polityce

Źródło: opracowanie własne na podstawie: system informatyczny POLON, dostęp: 25.09.2018.

Większość jednostek uprawnionych to wydziały politologii bądź wydziały nauk społecznych. Część z nich odwołuje się jedynie do subdyscypliny nauk o polityce jaką są stosunki międzynarodowe. Jedyną jednostką posiadającą uprawnienia zarówno w zakresie nauk o polityce publicznej i nauk o polityce jest Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Co więcej prócz niego jedynie Kolegium Ekonomiczno-Społeczne Szkoły Głównej Handlowej posiada uprawnienia w zakresie doktoryzowania, a żadna jednostka w Polsce zgodnie z danymi zawartymi w POLON nie posiada uprawnień do habilitowania w ramach tej dyscypliny. Pokazuje to brak zrozumienia w środowisku naukowym idei forsowania sztucznej dyscypliny, co powinno być brane pod uwagę przez prawodawców przy kolejnych reformach np. forsując tzw. Ustawę 2.0 i akty jej towarzyszące.

Analizując wymiar instytucjonalny nauki o polityce w Polsce można wskazać, że przesunięcie z obszaru nauk humanistycznych do nauk społecznych zostało przyjęte przez środowisko naukowe. Nauki o polityce znalazły swoje miejsce na wydziałach nauk społecznych, a nawet przedstawiciele starszego pokolenia politologów, przyzwyczajonego do obecności nauk politycznych w humanistyce głosem Polskiej Akademii Nauk (PAN) częściowo przyznało, że nauka o polityce przynależy do nauk społecznych. PAN przypominał, że już w 1996 roku nadawano tytuł magistra z nauki o polityce i nauk społecznych (MNiSW 2018: s. 151). Tym samym od końca XX wieku w Polsce istniało przeświadczenie o bliskości, o ile nie przynależności nauki o polityce do nauk społecznych.

Wymiar instytucjonalny w tym zakresie pokrywa się z wykorzystywanymi perspektywami badawczymi i metodologią badań. Problematyczne, choć pozornie, wydawać się mogło w dotychczasowym stanie prawnym aplikowanie o granty i prowadzenie badań w ramach subdyscypliny nauki o polityce, jaką jest myśl polityczna. Pozorność problemu polegała na przeświadczeniu, że to prawo kreuje rzeczywistość, a zaklasyfikowanie nauki o polityce do nauk społecznych przekreśla możliwość prowadzenia badań przy wykorzystaniu aparatu metod jakościowych, w szczególności analizy treści czy hermeneutyki. Ograniczenie jednak pozostawało wyłącznie w głowach recenzentów, bądź osób (wbrew

ustaleniom praktyki i teorii dyscypliny) próbujących dostosować ją do narzucanych reguł prawnoadministracyjnych. Podobne problemy towarzyszyły badaczom historii polityki, analizującym procesy polityczne z przeszłości, nie raportującym zdarzenia z przeszłości jak ich koledzy z wydziałów historii, tym samym wprost wpisującym się (nawet metodologią badań) w nauki społeczne, jednak niepewnych swojej pozycji pod rządami zmiennego rozporządzenia. To wzajemne niezrozumienie i równoczesne przeświadczenie o możliwości zadekretowania rzeczywistości społecznej spowodowało rozchodzenie się porządku prawnego i praktyki badaczy wymienionych subdyscyplin nauki o polityce. Zjawisko to (być może ze względu na marginalność) nie zostało odnotowane przez prawodawcę, a nowe rozporządzenie prawdopodobnie je spotęguje.

Nowy reżim prawny

Wraz z przyjęciem przez Sejm i podpisaniem przez prezydenta tzw. Ustawy 2.0 pojawił się do niej szereg aktów wykonawczych. Nowy porządek prawny zapowiadał zmianę jakościową i podniesienie standardu legislacyjnego, przy czym podkreślić należy, że tak jak w poprzednim stanie prawnym reformy dogłębnej systemu można dokonać poprzez zmianę jedynie rozporządzeń do niego. Tym samym po raz kolejny środowisko naukowe będzie uzależnione od aktów wykonawczych wydawanych jednoosobowo przez ministra, które regulują m.in. takie obszary szkolnictwa wyższego, jak: podział na dyscypliny, ewaluacja jednostek naukowych, wynagrodzenia pracowników uniwersyteckich³, wynagrodzenia pracowników PAN. To właśnie podział na dyscypliny naukowe i jego konsekwencje w świetle przepisów ustawy pozostają w polu analizy przedstawionej w artykule.

Podstawą dla wyodrębnienia nowej klasyfikacji dziedzin i dyscyplin naukowych miało być przeświadczenie o nadmiernym rozdrobnieniu wprowadzonym rozporządzeniem z 2011 roku oraz potrzebą wzorowania się na standardzie międzynarodowym OECD. Nim przejdę do analizy efektu skupić się należy na przestankach legislacji. Po pierwsze, rozdrobnienie (nadmierne) było bezspornym faktem. Propozycja ministerstwa z 2011 roku nie spełniła nawet wymagań rozłączności i np. dyscyplina nauki o zarządzaniu pojawiała się w niej dwa razy – raz jako nauka humanistyczna, raz jako nauka społeczna (w dziedzinie nauk ekonomicznych). W efekcie jedyną jednostką naukową, która uzyskała uprawnienia z zakresu nauki o bezpieczeństwie w wydaniu humanistycznym był Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego (POLON WWW). Innym przykładem jest wyodrębnienie nauk o polityce publicznej, co było już sygnalizowane, czy też wyodrębnienie, i to równocześnie, nauk o obronności i nauk o bezpieczeństwie. Podkreślić należy przy tym, że problemy nauk społecznych i humanistycznych w zakresie dowolności podziału i rozdrobnienia były mniejsze niż nauk ścisłych.

Druga przestanka polega na wprowadzeniu na poziomie krajowym standardu OECD, który wedle jego autorów nie został stworzony dla standaryzacji na poziomie krajowym.

³ W pierwotnym projekcie ustawy wynagrodzenie miało być powiązane ze średnim wynagrodzeniem w gospodarce krajowej, tym samym akt wykonawczy nie był potrzebny. W przyjętej wersji ustawy wynagrodzenie zależy od kwoty wskazanej arbitralnie przez ministra.

W treści dokumentu ustanawiającego klasyfikację czytamy: *The classification contained in Annex 1 does not aim at harmonising data classified by field of science and technology for national purposes, rather it aims at achieving a minimum level of comparability of R&D data at the international level* (OECD W/W/W)⁴. Wydaje się przeto, że wykorzystanie standardu międzynarodowego zostało dokonane wbrew zaleceniom twórcy pierwotnej klasyfikacji. Sytuacja ta miała miejsce, gdy równocześnie krytyce poddawane było oparcie listy C czasopism o wykaz ERIH, o którym twórcy mówili, że nie powinien być podstawą dla dokonywania ewaluacji. Tym samym wadliwe rozwiązanie po raz kolejny wkrada się do polskiego systemu prawnego.

Pozostawiając zasadność przesłanek wykorzystanych, warto wskazać na zaniechania prawodawcy, tj. niewykorzystane podstawy wyodrębniania dyscyplin naukowych. Na boku pozostawione zostało w dużej mierze doświadczenie badaczy, tradycja badań krajowych, a przede wszystkim ustalenia filozofii nauki oraz teorii poszczególnych dyscyplin. Równocześnie wskazać należy, że to właśnie na podstawy teoretyczne i (w mniejszej mierze) filozoficzne wskazywali autorzy dyskusji prowadzonej w latach 2011–2013, dotyczącej statusu nauki o polityce, polityce publicznej i bezpieczeństwie, przytaczani we wstępie. Co więcej, o niezrozumieniu przez urzędników i legislatorów tego, czym jest dyscyplina naukowa, jaki ma status teoretyczny, świadczyć może uwaga zgłoszona do projektu rozporządzenia przez Ośrodek Przetwarzania Informacji – Państwowy Instytut Badawczy (OPI PIB), tj. jednostkę odpowiedzialną za prowadzenie badań dot. działalności instytucji naukowych, jednostek szkolnictwa wyższego oraz organizacji wspierających transfer technologii i podległą bezpośrednio Ministerstwu Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW). OPI PIB zgłosił, by pierwotną propozycję nazwy dyscypliny „nauki o polityce, administracji i politykach publicznych” zmienić na „nauki o polityce, administracji i polityce publicznej” (MNiSW 2018: s. 151). Propozycja co prawda porządkowała nazwę pod względem językowym, ale wskazywała, że jednostka podległa ministrowi, która prowadzi badania nad działalnością jednostek naukowych, nie ma pojęcia, jakie są relacje pomiędzy nauką o polityce, administracją i nauką o polityce publicznej.

Jak zostało wskazane, w zakresie nauki o polityce pierwotna propozycja ministerstwa wskazywała na złożoną nazwę dyscypliny „nauki o polityce, administracji i politykach publicznych”. Nominalny punkt odniesienia ministerstwa, tj. klasyfikacja OECD, wskazuje na dyscyplinę „Nauka o polityce” (ang. *Political Science*). W jej ramach wskazuje natomiast na takie obszary badań jak: nauka o polityce (ang. *political science*), administracja publiczna (ang. *public administration*), teoria organizacji (ang. *organization theory*). Nie są to jednak subdyscypliny, a informacje co do tego jak harmonizować klasyfikację na poziomie ponad krajowym. Warto również przywołać w tym miejscu artykuł Huberta Izdebskiego *Od administracji publicznej do public governance* (Izdebski 2007), w którym wskazuje, że administracja (publiczna, czyli związana z państwem i samorządem, w odróżnieniu od prywatnej, związanej z przedsiębiorczością) we współczesnych badaniach podej-

⁴ Tłumaczenie: Klasyfikacja zawarta w załączniku 1 nie ma na celu harmonizacji danych sklasyfikowanych według dziedziny nauki i technologii do celów krajowych, lecz ma na celu osiągnięcie minimalnego poziomu porównywalności danych z badań i rozwoju na poziomie międzynarodowym.

mowana jest z perspektywy nauk o zarządzaniu (zarządzanie publiczne). Administracja w tym ujęciu powinna więc być traktowana jako zespół instytucji powołanych do obsługi jakiegoś podmiotu, bez względu na to czy publicznego czy prywatnego. Wykazywanie tak wąskiego obszaru na poziomie nazwy dyscyplin stoi tym samym nie tylko w sprzeczności z propozycją OECD, ale i ustaleniami polskich badaczy.

Komitet Nauk Politycznych PAN wskazał, że dyscyplina powinna nazywać się „nauki o polityce” i nie należy wskazywać w nazewnictwie na poszczególne subdyscypliny. Podobne stanowisko (tj. o wykreśleniu polityk publicznych z nazwy) przyjęła Krajowa Reprezentacja Doktorantów (MNiSW 2018: s. 15). Warto też zaznaczyć, że podkreśliła ona równocześnie, iż: „odstępstwa od klasyfikacji OECD w przedstawionym do zaopiniowania projekcie są bardzo liczne” (MNiSW 2018: s. 15). W podobnym duchu wypowiadał się Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych – KEJN (MNiSW 2018: s. 42), który wskazał również na potrzebę przesunięcia administracji do nauk prawnych, co też zgłaszało większość wydziałów prawa, a czego brak będzie miał wpływ na instytucjonalny wymiar nauki o polityce, ale również całokształt systemu szkolnictwa wyższego. Warto podkreślić, że MNiSW brak spójności działania wykazało odrzucając propozycję skrócenia nazwy do „nauki o polityce” przy równoczesnym podkreśleniu, że nie należy subdyscyplin wprowadzać do nazw w nowym rozporządzeniu.

Na marginesie analizy procesu legislacyjnego zaznaczyć należy, że projektowanie nowego rozporządzenia stało się kolejną okazją do zgłoszenia przez Instytut Stosunków Międzynarodowych Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego propozycji wyodrębnienia subdyscypliny nauk o polityce jaką są stosunki międzynarodowe jako oddzielnej dyscypliny (MNiSW 2018: s. 45). Uzasadnienie tej zmiany odwoływało się m.in. do wpisywania się powołania takiej dyscypliny w obchody stulecia niepodległości Polski. Propozycja została odrzucona stając w poprzek logice legislacji polegającej na włączeniu wszystkich subdyscyplin pod dyscypliny bazowe.

Ostatecznie nazwa dyscypliny wskazana w rozporządzeniu to „nauki o polityce i administracji”. Ustaleniom poczynionym w trakcie procesu wydawania nowego rozporządzenia towarzyszył komunikat zamieszczony na stronie MNiSW, zatytułowany *Nowe rozporządzenie ws. dyscyplin – to rzetelna ocena badań naukowych* (Nowe rozporządzenie... WWW), pod którym zamieszczono tabelę *Zależności między nową klasyfikacją dziedzin i dyscyplin a wcześniej obowiązującym wykazem i systematyką OECD*. Informacje w niej zaprezentowane unaocniają, jak rozmija się deklaracja o traktowaniu klasyfikacji OECD jako podstawy tworzenia klasyfikacji polskiej z praktyką oraz w jaki sposób dokonane zostaną przesunięcia klasyfikacji prac badawczych. W ramach dyscypliny „nauki o polityce i administracji” znajdą się dotychczasowe „nauki o polityce”, „nauki o politykach publicznych”, „nauki o administracji” z wyłączeniem zakresu dotyczącego prawa administracyjnego oraz „nauki o zarządzaniu” w wersji humanistycznej⁵. Równocześnie pozostawiono jako odrębną dyscyplinę „nauki o bezpieczeństwie”, podciągając pod nią

⁵ Tym samym przytoczone wyżej uwagi Huberta Izdebskiego w zestawieniu z klasyfikacją OECD wskazują, że w istocie administracja publiczna zbliża się do zarządzania i powinno mówić się raczej o zarządzaniu publicznym.

„nauki o obronności” i wskazując, że w klasyfikacji OECD mieszczą się one w naukach o polityce. Nie jest więc zrozumiała intencja prawodawcy, w szczególności, że nauki o bezpieczeństwie nie wykształciły odmiennych od politologicznych perspektyw teoretycznych i są przede wszystkim obszarem badań, nawet nie subdyscypliną. Co więcej KEJN w swoich uwagach do projektu wskazywał na związanie nauk o bezpieczeństwie z naukami o polityce.

Wnioski *de lege lata*

Powyższa analiza zmian i sprawozdanie z przebiegu procesu legislacyjnego w zakresie wydawania rozporządzenia pozwalają na wyciągnięcie wniosków co do stosowania prawa zarówno dla instytucji naukowych, jak i poszczególnych badaczy. Analizowany akt prawny wpływa bowiem bezpośrednio na sposób przeprowadzenia oceny parametrycznej oraz sposób organizacji dydaktyki, w szczególności kształcenia doktorantów w ramach szkół doktorskich.

Co dotyczy wpływu na instytucje, podkreślić należy, że włączenie nauk o polityce publicznej do nauk o polityce jest zmianą marginalną, gdyż – jak wskazywano wcześniej – jedynie dwa ośrodki akademickie ubiegały się o uprawnienia w tym zakresie. Instytucjonalnie ta sztuczna i odgórnie wprowadzana dyscyplina nigdy nie zaistniała na poważnie w Polsce. Duży wpływ wywrze natomiast włączenie administracji. Podkreślić należy przy tym, że wbrew opinii wyrażonej przez KEJN, że na polskich uczelniach funkcjonują wydziały „Prawa i Administracji”, nie zaś „Prawa Administracji i Politologii”, to choć nominalnie istnieją pierwsze, *de facto* istnieją i te drugie. Teza ta znajduje potwierdzenie w danych z systemu POLON. Jedynie dwa wydziały Prawa i Administracji (UWr i UAM) oraz instytut w ramach WPIA UW posiadają uprawnienia z zakresu nauk o administracji. Uprawnienia w zakresie nauk o polityce posiadają wydziały prawa: Akademii Frycza Modrzewskiego, Uniwersytetu Jana Kochanowskiego.

Dodając do powyższego fakt, że jedynie Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW reprezentuje wśród uczelni cywilnych nauki o bezpieczeństwie to w skali kraju nie jest możliwe instytucjonalne połączenie w szkołach doktorskich dwóch politologicznych dyscyplin z wykazu ministerialnego i zbliżenie politologów i prawników jest bardziej prawdopodobne. W szczególności, że czasopisma również mają zostać przyporządkowane poszczególnym dyscyplinom i tym samym dorobek osób uważających się dotychczas za prawników administratywistów może być w dużej mierze podciągany pod naukę o polityce i administracji. Dla poziomu instytucjonalnego oznaczać to będzie przede wszystkim potrzebę powołania szkół doktorskich prawniczo-politologicznych oraz pracowanie prawników na dorobek oceny w zakresie hybrydowej dyscypliny. Ugruntowanie współpracy wydziałów politologicznych i prawniczych prowadzić może natomiast do wyobcowania Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW jako nieprzystającego do ogólnopolskiego trendu zmian. Równocześnie również na Uniwersytecie Warszawskim najłatwiejszym dla prawników jest powołanie szkoły doktorskiej prawniczo-politologicznej, tym bardziej

że ostateczny kształt ustawy pozwala na tworzenie kilku szkół w tej samej dyscyplinie na jednej uczelni.

Co dotyczy wpływu na poszczególnych badaczy, można stwierdzić, że hybrydowość rozwiązań rozporządzenia spowoduje rozdźwięk między ich praktyką i rozwojem dyscyplin naukowych a projekcjami prawodawców. O ile zmiany z 2011 roku wymusiły pewne zmiany co do przesunięcia ciężaru z badań humanistycznych na społeczne w obszarze nauki o polityce, o tyle zmiany te były opóźniane dotychczas i nowa regulacja tylko je przyspieszyła. Zmiany z 2018 roku stoją w sprzeczności z praktyką, ustaleniami filozofów nauki i teoretyków dyscyplin, w szczególności nauki o polityce. Ocena parametryczna jednostki przeprowadzana na poziomie całej uczelni nie będzie również sprzyjała chęci indywidualnych badaczy by naginać teorię, metodologię badań i miejsce ich publikacji pod wyobrażenia prawodawcy tak, aby wpisywać się w odpowiednią klasyfikację. W szczególności na dużych uczelniach jak Uniwersytet Warszawski czy Jagielloński.

Jedynym momentem, w którym badacz będzie musiał skonfrontować swoją praktykę z projektującym alternatywę dla praktyki uniwersyteckich rozporządzeniem, będzie awans naukowy. Tu będą brane pod uwagę osiągnięcia w ramach poszczególnych dyscyplin. Tym samym zainteresowanymi podążaniem za systemem zaprezentowanym w rozporządzeniu będą przede wszystkim osoby wybierające ścieżkę w kierunku uzyskania stopnia samodzielnego pracownika naukowego (habilitacja), których zgodnie z założeniami Ustawy 2.0 nie powinno być wiele. Reszta politologów i prawników będzie mogła prowadzić badania zgodnie z ustaleniami dotychczasowej teorii i wskazaniem metodologii, nie zaś ustawy i rozporządzeń jej towarzyszących.

Wnioski de lege ferenda

Analiza zmian w systemie prawnym, konstytuującym podstawy funkcjonowania szkolnictwa wyższego, wskazuje na to, że mimo wydania ponad 3 000 000 złotych na konsultacje społeczne i różnego rodzaju kontakty ze środowiskiem akademickim, MNiSW nie wstuchało się w jego głos. Co więcej praktyka akademicka (zbieżna zresztą z ogólnoeuropejską czy światową w zakresie dzielenia badań wedle obszarów i dalej dyscyplin) nie została wzięta pod uwagę. Postulatem podstawowym co do przyszłej zmiany jest to, by rozporządzenie zostało przygotowane przy realnych i rzetelnych konsultacjach ze środowiskiem naukowym, w szczególności teoretykami oraz filozofami nauki, którzy pomogą dokonać jasnej delimitacji pomiędzy dyscyplinami.

W zakresie nauk społecznych postuluje się: po pierwsze, zmianę nazwy z „nauki o polityce i administracji” na „nauka o polityce”; po drugie, włączenie do niej nauk o bezpieczeństwie; i po trzecie, wyłączenie poza dyscyplinę „nauki o polityce” nauk o zarządzaniu w wydaniu humanistycznym i połączenie jej z naukami o zarządzaniu z nowego rozporządzenia. Ostatnia zmiana dotyczy sposobu interpretowania i wykorzystywania przepisów.

Jarosław Szczepański – doktor prawa oraz doktor nauk o polityce i administracji, adiunkt w Katedrze Systemów Politycznych Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet

Warszawski. Autor serii monografii i raportów dotyczących polskiej sceny politycznej, m.in. *Trójkąt Ideologiczny. Ku nowemu modelowi spektrum politycznego* (2017); *Ideologiczne podstawy polskiego spektrum politycznego* (2019). Jego głównym obszarem zainteresowań badawczych są aksjologiczne podstawy funkcjonowania systemów politycznych.

Jarostaw Szczepański – PhD in Law and PhD in Political Science, assistant professor at the Department of Political Systems, Faculty of Political Sciences and International Studies, University of Warsaw. Author of a series of monographs and reports on the Polish political scene, including *Trójkąt Ideologiczny. Ku nowemu modelowi spektrum politycznego* (2017); *Ideologiczne podstawy polskiego spektrum politycznego* (2019). His main area of research interests are the axiological foundations of political systems.

➔ Bibliografia

- IZDEBSKI Hubert (2007), *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie publiczne”, nr 1.
- JAKUBOWSKI Wojciech, ZAMECKI Łukasz (2012), *Status teoretyczny nauk o polityce publicznej*, „Społeczeństwo i Polityka. Pismo edukacyjne”, nr 3.
- JAKUBOWSKI Wojciech, ZAMECKI Łukasz (2013), *Status teoretyczny nauk o polityce. Głos w dyskusji na marginesie II Ogólnopolskiego Kongresu Politologii*, „Społeczeństwo i Polityka. Pismo edukacyjne”, nr 2.
- MNiSW (2018), *Raport z konsultacji projektu rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych*, Warszawa.
- NOWE ROZPORZĄDZENIE ws. dyscyplin – to rzetelna ocena badań naukowych (WWW), <https://www.nauka.gov.pl/aktualnosci-ministerstwo/nowe-rozporzadzenie-ws-dyscyplin-to-rzetelna-ocena-badan-naukowych.html> (25.09.2018).
- OECD (WWW), *Revised field of science and technology (FOS) classification in the Frascati manual*; <http://www.oecd.org/science/inno/38235147.pdf> (25.09.2018).
- POLON (WWW), <https://polon.nauka.gov.pl> (28.09.2018).
- ROZPORZĄDZENIE 2011/1065 z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych, Dz.U. 2011, Nr 179, poz. 1065
- SZARFENBERG Ryszard (WWW), *Nauki o i dla polityki publicznej: podejście teoretyczno-metodologiczne*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/npp1.1.pdf> (25.09.2018)
- SZCZEPAŃSKI Jarostaw (2013), *Dyscyplina nauk o polityce. Status teoretyczny i prawny*, „Społeczeństwo i Polityka. Pismo edukacyjne”, nr 2.
- USTAWA 1668/2018 z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. 2018 poz. 1668.
- WOŹNICKI Jerzy (2012), *Nowa dyscyplina – „nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzinie nauk społecznych*, „Nauka”, nr 1.
- ZAŁĘSKI Piotr (2013), *Subdyscypliny empiryczne w naukach o polityce*, „Społeczeństwo i Polityka. Pismo edukacyjne”, nr 3.

Metodologia badań nad komitologią w zakresie analizy wpływu jej funkcjonowania na treść prawa uchwalanego w Unii Europejskiej

Weronika Borkowska, *Uniwersytet Warszawski (Polska)*

E-mail: wborko@gmail.com

ORCID ID: 0000-0002-4819-9835

Streszczenie

Artykuł prezentuje teorie metodologiczne, których zastosowanie przy przyjęciu politologiczno-prawnej perspektywy badawczej umożliwia analizę wpływu funkcjonowania komitologii na kształt prawa uchwalanego w Unii Europejskiej. Autorka wychodzi z założenia, że w rozważaniach nad równie złożonymi ośrodkami decyzyjnymi jak komitety komitologiczne, których elementem konstrukcyjnym jest ich umiejscowienie pomiędzy dwoma poziomami – wspólnotowym i narodowym, niemożliwe jest ograniczenie się wyłącznie do jednej metody badawczej. Celem artykułu jest zatem próba wykazania, że najbardziej zasadnym podejściem do badań nad komitologią jest wykorzystanie analizy instytucjonalno-prawnej, opartej na założeniach teoretycznych łączących nauki polityczne i prawne oraz uzupełnienie jej dla wyjaśnienia zjawisk zachodzących w łonie komitetów komitologicznych zastosowaniem założeń teorii PAT (*Principal-Agent Theory*), teorii legitymizacji władzy Scharpf'a, teorii fuzji Wessels'a i przeprowadzeniem analizy danych empirycznych. Takie podejście ma za zadanie umożliwić zarówno badanie aktów normatywnych, w których ugruntowane są podstawy prawne dla funkcjonowania instytucji komitologii (traktatów założycielskich UE, rozporządzeń komitologicznych oraz orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej), jak i unaocznienie szeregu kwestii istotnych dla praktycznego aspektu funkcjonowania komitetów komitologicznych.

Słowa kluczowe: komitologia, procedury komitetowe, delegacja uprawnień w Unii Europejskiej, system prawny Unii Europejskiej, zasada równowagi międzyinstytucjonalnej.

The methodology of Comitology research regarding its impact on shaping the European Union's law

Abstract

The article presents methodological theories, application of which, when adopting the political and legal research perspective, makes it possible to analyse the impact of comitology on the shape of law adopted in the European Union. The author assumes that in consideration of equally complex

decision-making centres as comitology committees, whose structural element is their location between two levels – the Community and the national level, therefore, it is impossible to limit to only one research method. The purpose of the article is an attempt to demonstrate that the most reasonable approach to comitology research is to use institutional and legal analysis, which is based on theoretical assumptions combining political and legal sciences and to supplement it to explain phenomena occurring within the comitology committees by applying the assumptions of PAT (Principal-Agent Theory), the Scharpf's theory of legitimacy of power, Wessels's fusion theory and analysis of empirical data. This approach is designed to enable the examination of normative acts, in which legal basis of functioning of the comitology institutions (i.e. the EU founding treaties, comitology regulations and judgments of the Court of Justice of the European Union), as well as to highlight a number of issues relevant to the practical aspect of the functioning of comitology committees.

Keywords: comitology, committee procedures, delegation of power in the European Union, legal system of the European Union, principle of inter-institutional balance.

Unia Europejska jako organizacja o charakterze *sui generis* tworzy szczególny rodzaj systemu decyzyjnego, funkcjonującego na dwóch poziomach – wspólnotowym i narodowym (Łastawski 2011: s. 187). Nieprzerwane poszukiwanie równowagi w relacjach między państwami członkowskimi a organami ponadnarodowymi oraz pomiędzy instytucjami UE należy do cech charakterystycznych tego policentrycznego systemu politycznego. Ponieważ Unia jest strukturą rozwijającą się i dynamiczną („w stanie permanentnej budowy”, zgodnie zresztą z założeniami jej twórców), to układ funkcjonujących w jej ramach zależności kompetencyjnych podlega nieustannym napięciom i modyfikacjom (Tosiek 2007b: s. 75). Stanowi to jedno z głównych wyzwań, z którymi muszą zmierzyć się wszystkie politologiczne analizy podejmowane w polu badawczym szeroko rozumianej europeistyki.

Odpowiedni wybór metodologii w badaniach unijnego systemu prawa to także trudność, przed którą stają nauki prawnicze. Wynika ona z faktu, że tworzenie prawodawstwa w UE oparte jest na wielopoziomowych mechanizmach strukturalno-funkcjonalnych, które wyrażają hybrydowy charakter organizacji łączącej cechy międzyrządowe z ponadnarodowymi. Jednym z najwyraźniejszych świadectw dążeń do znalezienia równowagi w unijnym systemie politycznym jest konstrukcja procedur legislacyjnych, będąca wynikiem kompromisu między interesami o charakterze ogólnoeuropejskim oraz wewnętrznymi interesami państw członkowskich (Kening-Witkowska et al. 2011: s. 139). Dwie koncepcje ścierające się w procesie tworzenia prawa – pierwsza, wyrażana przez przedstawicieli krajów członkowskich w Radzie, i druga, stanowiąca podstawę działania Komisji, a w założeniu również Parlamentu – kształtują unijną specyfikę delegacji uprawnień decyzyjnych, a w jej ramach procedur komitologicznych (Tosiek 2010a: s. 62).

Niniejszy artykuł prezentuje teorie metodologiczne, których zastosowanie przy przyjęciu politologiczno-prawnej perspektywy badawczej umożliwia analizę wpływu funkcjonowania komitologii na kształt prawa uchwalanego w Unii Europejskiej. Zdaniem autorki, jedynie agregacja elementów dotyczących komitologicznego procesu decydo-

wania pochodzących z głównych teorii integracji europejskiej, pozwala na kompleksowe opisanie i wyjaśnienie oddziaływania komitetów komitologicznych na treść aktów normatywnych przyjmowanych w UE.

Zważywszy, że komitety komitologiczne odzwierciedlają złożony charakter systemu legislacyjnego Unii Europejskiej, za najbardziej zasadne dla badań nad komitologią uznać należy wykorzystanie analizy instytucjonalno-prawnej, która oparta jest na założeniach teoretycznych łączących nauki polityczne i prawne oraz uzupełnienie jej dla wyjaśnienia zjawisk zachodzących w łonie komitologicznych komitetów zastosowaniem założeń teorii PAT (ang. *Principal-Agent Theory*), teorii legitymizacji władzy Scharpf'a, teorii fuzji Wessels'a i przeprowadzeniem analizy danych empirycznych. Takie podejście ma za zadanie umożliwić zarówno badanie aktów normatywnych, w których ugruntowane są podstawy prawne dla funkcjonowania instytucji komitologii (traktatów założycielskich UE, rozporządzeń komitologicznych oraz orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej), jak i unaocznić szereg kwestii istotnych dla praktycznego aspektu funkcjonowania komitetów komitologicznych.

Kilka uwag w temacie komitologii

Pojęcie „komitologii” utrwalone w piśmiennictwie naukowym z obszaru nauk politycznych i prawa europejskiego, a także w dokumentach prawnych Unii, określa istnienie i funkcjonowanie w systemie instytucjonalnym UE szczególnego rodzaju komitetów działających w strukturze ponadnarodowego organu, jakim jest Komisja Europejska, lecz złożonych z przedstawicieli państw członkowskich (Tosiek 2007b: s.75). Komitologia to zarówno przejaw działalności Komisji w zakresie przyjmowania aktów wykonawczych do norm ustanowionych przez Radę i Parlament – a więc jeden ze sposobów tworzenia prawa unijnego, jak i narzędzie nadzoru państw nad wykonywaniem przez KE powierzonej jej funkcji implementacyjnej (Herma 2007: s.8). Skład komitetów komitologicznych i ich umiejscowienie w strukturze organu pełniącego funkcję unijnej egzekutywy umożliwia, z jednej strony, przekazanie Komisji pewnych uprawnień legislacyjnych (i dzięki temu sprawne implementowanie aktów prawnych o charakterze ogólnym w dziedzinach wymagających szczególnej wiedzy i ścisłych uregulowań), a z drugiej strony zapewnia Radzie i państwom członkowskim kontrolę nad transferowanymi uprawnieniami (Poboży 2015: s. 150–151). Komitologia ma zatem za zadanie zarówno przyczyniać się do efektywnego tworzenia regulacji, które ze względu na swoją szczegółowość i techniczny charakter czy potrzebę silnej harmonizacji powinny być wprowadzone w sposób jednolity w całej Unii, jak i sprawiać, że kraje członkowskie nie będą pozbawione prawa głosu w zakresie sposobu rozstrzygania najbardziej doniosłych i spornych zagadnień.

Niezależnie od pełnionej funkcji – ciał eksperckich wspomagających działania Komisji czy organów nadzoru – komitety komitologiczne, wpisując się w ramy szerszego zjawiska delegacji uprawnień, tworzą zawsze struktury rządzenia, których nie da się przypisać ani do państw narodowych, ani do podmiotów ponadnarodowych (Tosiek 2010b: s. 229). Dzięki temu cel, jakim jest zapewnienie równowagi między interesami narodowymi i po-

nadnarodowymi, jest osiągany także w procesie implementacji prawa unijnego (Poboży 2015: s. 150–151). Współtworząc mechanizm współpracy na poziomie UE, procedury komitetowe są konstrukcją, w ramach której zaciera się granica pomiędzy kompetencjami międzyinstytucjonalnymi organów UE oraz między uprawnieniami Unii i państw członkowskich (Herma 2007: s.13). Powołane głównie dla pełnienia funkcji o charakterze kontrolnym, stały się one obecnie aktywnym uczestnikiem systemu opartego na przenoszeniu coraz szerszego zakresu uprawnień implementacyjnych z poziomu narodowego na unijny.

Wybór odpowiedniego paradygmatu

Potrzeba analizy podstaw normatywnych składających się na formalną strukturę organizacyjną procesu przyjmowania w Unii aktów prawa o charakterze nieustawodawczym, jak i nieformalnych mechanizmów funkcjonowania komitetów, oraz osadzenie komitologii w systemie skomplikowanych wielopoziomowych relacji sprawia, że najbardziej zasadnym dla tej tematyki badań wydaje się paradygmat *multi-level governance* (Witkowska 2013: s.177–202). Jak wskazuje sama nazwa, koncepcja wielopoziomowego zarządzania skupia się na uwypukleniu strukturalnych powiązań między rozproszonymi ośrodkami decyzyjnymi, funkcjonującymi w zmiennym układzie horyzontalnych i wertykalnych zależności (Wiktorska-Święcka 2014: s.151,153) i podkreśla dynamikę transferowanych między nimi kompetencji (Witkowska 2013: s.195). Jej przewaga w rozważaniach nad procedurami komitologicznymi wynika z zakwestionowania sztywnego, hierarchicznego podziału na poziom narodowy i międzynarodowy (Hooghe, Marks 2001: s. 4).

Wybór koncepcji *multi-level governance* uprawnia także do postawienia hipotezy badawczej, że decydowanie komitologiczne jest istotnym składnikiem unijnego systemu decyzyjnego. Komitety komitologiczne, pomimo stawianych im zarzutów dotyczących transparentności i legitymizacji, pełniąc dwie role – ciał eksperckich wspomagających działania Komisji i organów nadzoru nad uprawnieniami wykonawczymi delegowanymi KE, oraz łącząc w sobie cechy zarówno międzyrządowe jak i ponadnarodowe, dzięki wysokiemu stopniu efektywności działania wywierają znaczący wpływ na prawo w Unii Europejskiej oraz odzwierciedlają hybrydowy charakter systemu legislacyjnego UE.

Metodologia badań nad komitologią

Komitologia jest obecnie statym i ciągle zwiększającym swoje znaczenie elementem porządku instytucjonalnego w Unii Europejskiej oraz ważnym składnikiem unijnego systemu prawnego. Ponieważ w praktyce to właśnie w łonie organów komitologicznych zapadają decyzje wywierające poważne implikacje legislacyjne, komitety pełnią *de facto* istotną rolę *quasi*-ustawodawczą. Dla pełnego zobrazowania przyczyn takiego stanu rzeczy i określenia wynikających z niego konsekwencji dla prawa w UE, celowe zdaje się stosowanie uzupełniających się koncepcji metodologicznych pochodzących z głównych teorii integracji europejskiej. Zasadność takiego prowadzenia rozważań nad komitologią

wynika również z faktu, iż analizy dotyczące tego obszaru wykazują, że ze względu na specyficzną konstrukcję procedur komitetowych, do pewnego stopnia potwierdzają się zarówno poglądy przedstawicieli intergovernmentalizmu, jak i część założeń zgodnych z ponadnarodową wizją integracyjną. Ponieważ w skład komitetów komitologicznych wchodzi urzędnicy pełniący funkcję przedstawicieli rządu, których zadaniem jest przede wszystkim reprezentowanie interesu krajowego, a decyzję o powstaniu nowego komitetu podejmuje Rada, czyli instytucja będąca przedłużeniem państw członkowskich, niemożliwe jest postrzeganie komitologii jako ośrodka decyzyjnego skonstruowanego wokół logiki wspólnotowej. Niemniej jednak obserwacja, że to Komisji przypada dominująca rola w procedurach komitetowych (Poboży 2015: s.153), oraz fakt, że pewne elementy więzi określanej jako *togetherness* (czyli „bycie razem”), które odczuwają członkowie komitetów, oddziałują na europeizację procesu decyzyjnego sprawiają, że komitety komitologiczne wykraczają również z ram teorii międzyrządowych.

Przyjęcie aktu wykonawczego na poziomie Unii odbywa się zawsze kosztem kompetencji przysługujących instytucjom krajowym. Odpowiednie zakreślenie form funkcjonowania procedur komitetowych gwarantuje państwom członkowskim, że zachowają one jednak pewną obecność nawet w tych obszarach, w których to Komisja Europejska zajmuje się implementacją prawa. Ten dualizm konstrukcyjny, na którym opiera się wydawanie aktów implementacyjnych w UE wynika z faktu, że utrzymanie uprawnień do przygotowywania aktów wykonawczych na ponadnarodowym poziomie, jest jednocześnie wyrazem wtórnej delegacji kompetencji, których mocodawcami są państwa. Dlatego, w celu zbadania zależności jakie zachodzą między podmiotem delegującym uprawnienia, a tym, na rzecz którego transfer kompetencji nastąpił, uzasadnione wydaje się wykorzystanie teorii mocodawca-agent. *Principal-Agent Theory (PAT)* jest narzędziem, które umożliwia przeprowadzenie analizy delegacji uprawnień na dwóch kluczowych dla komitologii etapach - na poziomie pierwotnej i wtórnej delegacji kompetencji (Nicolaidis, Preziosi 2014; s. 3). Pierwszy poziom, nazywany również delegacją zewnętrzną, występuje w relacjach państw do Unii. To etap, na którym kraje członkowskie powierzają część swoich suwerennych uprawnień podmiotowi ponadnarodowemu. Delegacja wtórna, czyli wewnętrzna, jest natomiast dalszym przekazaniem tych nabytych przez instytucje unijne uprawnień (Ruszkowski 2013; s.44-46). W ramach Unii Europejskiej przyjmuje najczęściej postać przekazania przez Radę (czasem współdziałającą z Parlamentem) niektórych uprawnień decyzyjnych Komisji (Tosiek 2010a: s.57). Koncepcja PAT jest podejściem metodologicznym, które potwierdza, że komitety tworzone są dla osiągnięcia wyznaczonego celu i z określoną formą działania (Witkowska 2015: s.86). Umożliwia ono wskazanie przyczyn leżących u podstaw decyzji o przekazaniu kompetencji oraz pozwala na ocenę możliwości delegowania uprawnień w zakresie stanowienia prawa i wypunktowanie warunków koniecznych, by taka delegacja spełniała standardy demokratyczne. Rozwinięciem powyższych zagadnień, co warto podkreślić, są wytyczne Trybunału Sprawiedliwości UE, wskazane w powszechnie znanej i fundamentalnej dla unijnego prawodawstwa doktrynie „nie-delegacji”, nazywanej również Doktryną Meroni – od pierwszego wyroku, który ją zapoczątkował.

Powierzenie Komisji Europejskiej uprawnień w zakresie szeroko rozumianego wykonywania prawa jest wópcześnie na tyle efektywnym i statym elementem procesu decyzyjnego w Unii, że procedury komitetowe, majace obecnie zastosowanie w wiekszej czesci obszarow unijnego prawodawstwa, uznawane sa niekiedy za element tak zwanej „meta-legislacji” (Herma 2007: s.11). Nie ulega watpliwosci, ze spetniaja one „nie do konca jasna, ale na pierwszy rzut oka istotna role w procesie stanowienia prawa implementacyjnego i realizacji funkcji wykonawczej w unijnym systemie podzialu wladz” (Pobozy 2015: s. 138). O ich stale rosnacym znaczeniu swiadczy rowniez ilosc oraz charakter aktow prawnych przyjmowanych w ramach procedur komitologicznych. Uchwalane przez Komisje akty wykonawcze nierzadko dotycza dziedzin o duzej wzraliwosci politycznej i spolecznej, posiadajacych doniosle znaczenie gospodarcze (Herma 2007: s. 20) i stanowia najwieksza czesc prawa unijnego (Statystyki... WWW). Fakt ten przeklada sie na silna pozycje komitetow komitologicznych i sprawia, ze komitologia jest systemem o duzych mozliwosciach wplywu na unijny proces decyzyjny. Tymczasem podstawy i prawomocnosc jej funkcjonowania sa w doktrynie od lat przedmiotem polemiki i rodza pytania. Nalezy rowniez zauwazyc, ze czlonkowie komitetow nie sa wybierani demokratycznie, lecz stanowia elitarno-technokratyczna grupe wysoce wyspecjalizowanych urzednikow krajowych sredniego szczebla, miedzy ktorymi – przez to, ze spotykaja sie regularnie i obraduja w statych skladach – tworza sie relacje interpersonalne, co jest sytuacja potencjalnie niepokojaca (Tosiek 2013: s. 32).

Komitety komitologiczne powstale na poczatku lat '60 dobrze ilustruja unijny konflikt miedzy legitymacja demokratyczna, a efektywnoscia (Grzeszczak 2012: s.43-48), i do dnia dzisiejszego poddawane sa niepozbowionej podstaw krytyce dotyczacej ich rozbudowania, braku transparentnosc i funkcjonowania poza biezaca kontrola polityczna, bez publicznej debaty, w sposob uniemozliwiajacy sprawowanie demokratycznej kontroli nad przyjmowanymi w ich obrębie *quasi*-legislacyjnymi decyzjami (Herma 2007: s.13). Pomimo wplywu wywieranego na stanowienie prawa, nie ponosza bowiem odpowiedzialnosc za konsekwencje uchwalonych aktow, a ich decyzje nie podlegaja unijnej kontroli sadowej (Pobozy 2015: s.153,155). Stworzone zgodnie z *modus operandi* charakterystycznym dla poczatkowego okresu funkcjonowania UE, kiedy podstawa dla poglabiania integracji europejskiej byl tak zwany model funkcjonalny legitymizacji (Grzeszczak 2012: s. 43-48), w ramach ktorego decyzje egzekutyw panstw czlonkowskich w Radzie byly *a posteriori* uprawnocnione efektywnoscia dzialania Wspolnot, komitety komitologiczne zostaly nastepnie, pomimo braku wyraźnej podstawy traktatowej, zatwierdzone przez Trybunal Sprawiedliwosci Unii Europejskiej. Zgodnie z przyjeta koncepcja, widoczne korzysci z czlonkostwa mialy metoda malych krokow (fr. *petit pas*) samoistnie doprowadzic do uzyskania legitymizacji od obywateli panstw czlonkowskich (Mizera 2014: s. 55-57). Metoda faktow dokonanych i elitarno-technokratyczny model integracji, bez ktorego pojednanie powojenne Europy byloby prawdopodobnie niemozliwe, wplynely jednak na kreowanie polityki z dala od parlamentow i spoleczenstwa (Klaus 2004: s. 55-57).

W tym kontekście na przywołanie zasluguje powszechnie akceptowana dualistyczna teoria legitymizacji wladzy Scharpf'a. Bada ona dwa aspekty skladajace sie na le-

gitymację – tak zwaną *input legitimacy*, czyli „rządzenie przez ludzi” oraz występującą obok niej, i opisywaną jako „rządzenie dla ludzi” – *output legitimacy* (Griller, Orator 2007: s. 9–10). Pierwsza z nich to legitymacja obywatelska – ma swoje źródło w bezpośrednich i powszechnych wyborach, demokratycznym sposobie sprawowania mandatu i większościowej metodzie podejmowania decyzji. Druga opiera się natomiast na legitymizacji technokratycznej, czyli na utylitarnych korzyściach wynikających ze sprawowanej władzy. Ocena dokonywana jest w tym wypadku przez pryzmat efektywności funkcjonowania i skuteczności w załatwianiu spraw (Poboży 2015: s. 137, 155). To właśnie w świetle tej teorii, szczególnie warte analizy wydaje się pytanie o sposób legitymizacji posiadanych przez komitety komitologiczne kompetencji oraz podnoszony wobec nich zarzut „deficytu demokracji”. Nie ulega wątpliwości, że poziom merytorycznych kwalifikacji ekspertów obradujących w komitetach i specyficzna „klubowa” atmosfera komitologii wynikająca z jej funkcjonowania w izolacji od bieżącej polityki (Tosiek 2013: s. 32), doprowadziły do stworzenia stabilnej struktury opartej na sprawnym i wysoce konsensualnym modelu podejmowania decyzji. Chroni ona społeczeństwo przed nadużywaniem funkcji rządzenia przez władzę polityczną i, dzięki usytuowaniu komitetów w cieniu unijnych organów, umożliwia wypracowywanie korzystnych rozwiązań. Te same elementy, które sprawiają, że komitety odpowiadają potrzebie konstruktywnego rozwiązywania problemów przyczyniają się jednak do nieprzejrzystości komitologicznego procesu podejmowania decyzji oraz skutkują zmniejszeniem jego rozliczalności i osłabieniem możliwości kontroli społecznej.

Z tego względu kierunkiem, w którym zmierzają wszystkie nowelizacje prawne w obszarze komitologii, jest uproszczenie istniejących procedur i wzmocnienie ich transparentnego charakteru. System komitologiczny otwarty jest bowiem na przeprowadzanie pewnych reform. Biorąc pod uwagę, że sposób działania komitetów jest bardziej jawny niż funkcjonowanie podobnych gremiów wewnątrz państw (Tosiek 2007a: s. 333) i oceniając podejmowane przez komitety komitologiczne decyzje, wydaje się, że można zaryzykować stwierdzenie, iż przy coraz większej liczbie obszarów, którymi zajmuje się UE, a co za tym idzie – zwiększeniu zakresu kompetencji instytucji unijnych, przekazanie części zadań w zakresie tworzenia prawa na te organy jawi się jako rozwiązanie nie tylko sprawdzone oraz przydatne, ale i konieczne (Tosiek 2007a: s. 333). Zresztą w praktyce nie istnieje wobec komitologii żadna realna alternatywa (Töller 2002: s. 528–529). Pierwsze takie rozwiązanie, czyli uchwalanie kazuistycznych aktów legislacyjnych, które nie wymagałyby aktów wykonawczych, zwiększyłoby poziom legitymizacji „wejścia” – takie postępowanie byłoby jednak o wiele dłuższe i mniej efektywne od procedur komitologicznych, i przede wszystkim przyczyniłoby się do spadku jakości prawa w UE. Druga możliwość, czyli powierzenie kompetencji wykonawczych Radzie, również nie stanowi rzeczywistej alternatywy. Komitologia, zapewniając wzajemne powiązania między państwami a Komisją, odwołuje się bezpośrednio do idei równowagi władz. Z tego względu przekazanie jej uprawnień implementacyjnych gwarantuje wyższy poziom legitymizacji niż powierzenie ich Radzie, która reprezentuje tylko jednego decydenta politycznego. Potrzeba zapewnienia odpowied-

niej reprezentacji interesów państw członkowskich i obawa przed nadmierną centralizacją podejmowanych decyzji ze względów oczywistych wyklucza także rozwiązanie trzecie, czyli pomysł przekazania uprawnień wykonawczych wyłącznie Komisji. Czwarty wariant postępowania, jakim jest przyznanie szerokich kompetencji pozarządowym organizacjom standaryzacyjnym lub powołanie niezależnych agencji, nie zmieniłoby natomiast sedna problemów, które dotyczą komitologii. Przeciwnie, wydaje się, że to właśnie komitety komitologiczne, zapewniające udział w podejmowaniu decyzji przedstawicielom państw członkowskich, których poziom odpowiedzialności i niezależność jest wyższy niż członków wchodzących w skład któregośkolwiek z gremiów alternatywnych, posiadają wyższą od nich legitymację do wydawania aktów wykonawczych (Töller 2002: s. 528–529).

Warto również przyrzeć się zagadnieniom poruszonym w analizach empirycznych odnoszących się do tematyki komitologii. Te badania skupiają się zazwyczaj na dwóch aspektach (Tosiek 2013: s. 32). Dla większości analiz punktem wyjścia jest zewnętrzny wymiar komitologii. Sprowadza się on do oceny rzeczywistego wpływu procedur komitologicznych na proces stanowienia prawa poprzez próbę odpowiedzi na pytanie badawcze: do jakiego stopnia decyzje zapadające w tonie komitetów mają przełożenie na kształt unijnego prawodawstwa. Możliwość wykazania bezpośrednich zależności potwierdza istotną rolę komitologii w unijnym systemie instytucjonalnym. Drugi wymiar badań odnosi się natomiast do wewnętrznej sfery funkcjonowania komitetów komitologicznych. W tym aspekcie nacisk położony jest na analizę czynników oddziałujących na decyzje podejmowane przez komitety. Deliberatywny model działania, silny wpływ wywierany przez Komisję oraz skład personalny komitetów sprzyjają budowaniu „nieformalnej technokratycznej wspólnoty celowej” (Tosiek 2013: s. 32) i mogą prowadzić do przeniesienia lojalności urzędników wydelegowywanych przez państwa na poziom europejski. Z tych przyczyn specjaliści zajmujący się wpływem komitetów na decyzje polityczne podejmowane w Unii Europejskiej nierzadko umiejscawiają tę problematykę w ramach gałęzi badań nad administracją. Szczególnie użyteczna jest w tym ujęciu teoria fuzji sformułowana przez Wolfganga Wessels’a, która opiera się na założeniu, że unijna integracja prowadzi do powstania „wieloskładnikowego europejskiego porządku wykonawczego” (Tosiek 2014: s. 216). Udział narodowych instytucji wykonawczych i urzędników krajowych w podejmowaniu decyzji w UE wynika z potrzeby zwiększenia wydajności uchwalania prawa unijnego i skuteczności jego działania. Poziom narodowy i europejski stają się jednak do tego stopnia zintegrowane, że odróżnienie elementów międzyrządowych od ponadnarodowych jest coraz trudniejsze i mniej racjonalne (Jesiień 2011: s. 54). Dlatego komitologia, służąc w założeniu interesom państw członkowskich, nieuchronnie prowadzi także do ukształtowania europejskiej „megaadministracji” (Tosiek 2014: s. 216). W myśl teorii Wessels’a, rozmycie odpowiedzialności i występowanie międzyinstytucjonalnych sprzeczności, które się z tym wiążą, to stan rzeczy, który nie powinien budzić nadmiernych obaw, wbudowany jest on bowiem konstrukcyjnie w system polityczny UE (Tosiek 2013: s. 29).

Wnioski

Ze względu na charakter poruszanych w artykule aspektów, z pogranicza nauk politycznych i prawnych, najważniejszym okazało się przyjęcie interdyscyplinarnego podejścia w zakresie wyboru metodologii badań nad komitologią. Analiza instytucjonalno-prawna, która czerpie zarówno z dorobku pozytywizmu prawniczego, tzn. badań nad obecnie obowiązującym prawem (Chauvin et al. 2011: s. 9), jak i z metody badawczej będącej „historycznym sercem” politologii – instytucjonalizmu (Lowndes 2006: s.91) uzupełniona dla wyjaśnienia zjawisk zachodzących w łonie komitologicznych komitetów zastosowaniem założeń teorii PAT (*Principal-Agent Theory*), teorii legitymizacji władzy Scharpfa, teorii fuzji Wessels’a i analizą danych empirycznych, pozwala zarówno na badanie aktów normatywnych, w których ugruntowane są podstawy prawne dla funkcjonowania instytucji komitologii, to jest traktatów założycielskich UE, rozporządzeń komitologicznych oraz orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jak i unaocznienie szeregu kwestii istotnych dla praktycznego aspektu funkcjonowania komitetów komitologicznych. Taki opis zależności i powiązań, funkcjonujących w ramach komitetów i procedur komitologicznych, pozwala również na postawienie jednoznacznej konkluzji, że komitologia stanowi szczególnie i wysoce skuteczny instrument decydowania politycznego w Unii Europejskiej, który ze względu na dostarczaną sprofesjonalizowaną wiedzę ekspercką, i swoją zdolność do absorpcji znacznego obciążenia pracą, jest i będzie stałym i istotnym składnikiem unijnej procedury legislacyjnej. Kształt procedur komitologicznych i wypracowane przez lata zasady współpracy między członkami komitetów są odzwierciedleniem hybrydowej formuły, na której opiera się komitologia, i jej szczególnej cechy, jaką jest łączenie poziomu wspólnotowego z narodowym.

Nie ulega wątpliwości, że ze względu na jakość i szybkość procesu przyjmowania aktów legislacyjnych, procedury komitetowe są najlepszym sposobem na podejmowanie prawidłowych decyzji implementacyjnych. Fakt ten (jeśli przyjąć nową, bardziej dostosowaną do obecnych czasów definicję demokracji, opartą na tak zwanej *output legitimacy*) uzasadnia prawomocność ich funkcjonowania. Wpływ komitologii na prawo służy wszystkim obywatelom Unii Europejskiej. Z tego względu (oraz biorąc pod uwagę, że komitety komitologiczne nie mają wobec siebie żadnej realnej alternatywy), perspektywy ich dalszego funkcjonowania i rozwoju są pozytywne.

Weronika Borkowska – magister europeistyki na Uniwersytecie Warszawskim. W roku akademickim 2013/2014, pogłębiając swoje zainteresowania naukowe w szeroko pojętym prawie europejskim, podczas semestru nauki w *Science-Po* w Strasburgu odbyła staż w Stałym Przedstawicielstwie RP przy Radzie Europy. Tematami unijnymi zajmowała się także w trakcie praktyk w Ministerstwie Zdrowia i w Kancelarii Prezydenta RP, obecnie zaś w pracy w Europejskim Centrum Konsumentckim. Swoje zainteresowania naukowe sytuuje na intersekcji politologii i nauk prawnych.

Weronika Borkowska – M.A. in European Studies at the University of Warsaw. In the 2013/2014 academic year, deepening her research interests in broadly understood European law, during

the semester at the *Science-Po* in Strasbourg she completed an internship at the Permanent Representation of the Republic of Poland to the Council of Europe. She also investigated the EU topics during internships at the Ministry of Health and the Chancellery of the President of the Republic of Poland, and currently at work at the European Consumer Center. She places her scientific interests at the intersection of political science and law.

➔ Bibliografia:

- CHAUVIN Tatiana, STAWECKI Tomasz, WINCZOREK Piotr (2011), *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa.
- GRILLER Stefan, ORATOR Andreas (2007), *Meroni Revisited – Empowering European Agencies between Efficiency and Legitimacy*, New Modes of Governance Project 2007, http://www.eu-new-gov.org/database/DELIV/Do4D40_WP_Meroni_Revisited.pdf (31.05.2007)
- GRZESZCZAK Robert (2012), *Kod europejskich procesów integracyjnych*, „Prawo Europejskie w Praktyce”, nr 10(100).
- HERMA Cezary (2007), *Komitologia – system wykonywania aktów prawnych we Wspólnocie Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej”, nr 22.
- HOOGE Lisbet, MARKS Gary (2001), *Multi-level governance and European Integration*, Boston.
- JESIEN Leszek (2011), *Prezydencja UE: zinstytucjonalizowana procedura przywództwa politycznego*, Warszawa.
- KENING-WITKOWSKA Maria Magdalena, ŁAZOWSKI Adam, OSTRIHANSKY Rudolf (2011), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa.
- KLAUS Katarzyna (2004), *Pojęcia i źródła deficytu demokracji w Unii*, „Studia Europejskie”, nr 2.
- LOWNDES Vivien (2006), *Instytucjonalizm*, w: David Marsh, Gerry Stroker (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków.
- ŁASTAWSKI Kazimierz (2011), *Specyficzny charakter systemu politycznego Unii Europejskiej*, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 8.
- MIZERA Kamila (2014), *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej*, „Folia Iuridica Wratislaviensis”, nr 3(1).
- NICOLAIDES Phedon, PREZIOSI Nadir (2014), *Discretion and Accountability: The ESMA Judgment and the Meroni Doctrine*, „Bruges European Economic Research Papers”, nr 30.
- POBOŻY Monika (2015), *Agencje zdecentralizowane i komitety komitologiczne w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej – problem legitymizacji władzy*, w: Marta Witkowska, Konstanty A. Wojtaszczyk (red.), *Agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- RUSZKOWSKI Janusz (2013), *Struktura wielopoziomowego zarządzania w Unii Europejskiej*, w: Janusz Ruszkowski, Luiza Wojnicz (red.), *Multi-level governance w Unii Europejskiej*, Szczecin-Warszawa.
- STATYSTYKI dotyczące aktów prawnych w Unii Europejskiej (WWWW), <http://eur-lex.europa.eu/statistics/2016/legislative-acts-statistics.html> (29.05.2018)
- TÖLLER Annette Elisabeth (2002), *Komitologia. Theoretische Bedeutung und praktische Funktionsweise von Durchführungsausschüssen der Europäischen Union am Beispiel der Umweltpolitik*, Oplanden.
- TOSIEK Piotr (2007a), *Komitologia. Szczególny rodzaj decydowania politycznego w Unii Europejskiej*, Lublin.
- TOSIEK Piotr (2007b), *Komitologia w systemie decyzyjnym Wspólnoty Europejskiej. Metodologia projektu badawczego*, „Przegląd Europejski”, nr 2.

- TOSIEK Piotr (2010a), *Delegacja uprawnień w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej – komitologia a reforma instytucjonalna*, w: Rafał Riedel (red.), *Unia Europejska w XXI wieku. Polityczno-prawna wspólnota interesów*, Toruń.
- TOSIEK Piotr (2010b), *Europeizacja administracji narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej na przykładzie komitologii*, w: Anna Pacześniak, Rafał Riedel (red.), *Europeizacja – mechanizmy, wymiary, efekty*, Oslo-Toruń-Wrocław.
- TOSIEK Piotr (2013), *Komitetowe ośrodki decyzyjne w Unii Europejskiej. Doświadczenia polskiej administracji rządowej*, Lublin.
- TOSIEK Piotr (2014), *Deliberatywna fuzja międzyrządowa – (post-)kryzysowe podejście w badaniach integracji europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 8.
- WIKTOROWSKA-ŚWIEĆKA Aldona (2014), *Governance jako nowy paradygmat sterowania rozwojem w procesach integracji europejskiej*, w: Anna Pacześniak, Monika Klimowicz (red.), *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, Wrocław.
- WITKOWSKA Marta (2013), *Zastosowanie paradygmatów federalizmu i rządzenia wielopoziomowego do badania mechanizmów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, w: Jan Ruszkowski, Luiza Wojnicz (red.), *Multi-level governance w Unii Europejskiej*, Szczecin-Warszawa.
- WITKOWSKA Marta (2015), *Wymiar funkcjonalny działania agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych w systemie Unii Europejskiej*, w: Marta Witkowska, Konstanty A. Wojtaszczyk (red.), *Agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne w Unii Europejskiej*, Warszawa.

PRAWO, INSTYTUCJE I POLITYKI UNII EUROPEJSKIEJ

Wpływ Brexitu na współpracę sądową w sprawach karnych w Unii Europejskiej

Anastazja Gajda, *Uniwersytet Opolski (Polska)*

E-mail: agajda@uni.opole.pl

ORCID ID: 0000-0003-4446-1055

Streszczenie

Wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej stanowi jedno z głównych wyzwań dla dalszego funkcjonowania europejskiego obszaru wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. W niniejszym artykule szczególna uwaga zostanie zwrócona na wybrane aspekty zapewnienia dalszej współpracy sądowej w sprawach karnych po Brexicie. Dotyczy to przede wszystkim możliwości dalszego udziału Zjednoczonego Królestwa w specyficznych organach wspomagających obrót prawny w ramach tej współpracy (tj. w ramach Eurojustu i Europolu) oraz stosowania instrumentów prawnych urzeczywistniających zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń, ze szczególnym uwzględnieniem sztafardowego instrumentu prawnego, tj. europejskiego nakazu aresztowania. Przedstawiono również wyjątkową pozycję Zjednoczonego Królestwa w Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE, którą to państwo zagwarantowało sobie z mocy postanowień traktatowych.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Brexit, współpraca sądowa w sprawach karnych, zasada wzajemnego uznawania orzeczeń, europejski nakaz aresztowania, Europol, Eurojust

Brexit's impact on judicial cooperation in criminal matters in the European Union

Abstract

The exit of the United Kingdom from the European Union is one of the main challenges for the continued functioning of the European judicial area in criminal matters. In this article, special attention will be paid to selected aspects of ensuring further judicial cooperation in criminal matters after Brexit. This primarily concerns the possibility of further participation of the United Kingdom in specific institutions supporting this cooperation (Eurojust and Europol) and the application of legal instruments implementing the principle of mutual recognition of judgments, with reference to the flagship legal instrument, i.e. the European arrest warrant. It also presents a unique position of the United Kingdom in the Area of Freedom Security and Justice in the EU, which that state is guaranteed under the provisions of Treaties.

Keywords: European Union, Brexit, judicial cooperation in criminal matters, principle of mutual recognition of judgments, European arrest warrant, Europol, Eurojust.

Rozwój współpracy w sprawach karnych

Współpraca państw w zakresie spraw karnych, w tym współpraca policyjna, ma długą historię. Formalne kontakty między policjami kryminalnymi poszczególnych państw zaczęto nawiązywać już w XIX w. Początkowo współpraca ograniczona była jedynie do inicjatyw mających na celu ochronę panującego porządku, w tym zwalczanie ruchów opozycyjnych (Grzelak, Ostropolski 2011: s. 1).

W kolejnych latach współpraca między organami policyjnymi oraz między organami wymiaru sprawiedliwości była oparta na dwu- i wielostronnych umowach, zawieranych również na forum organizacji międzynarodowych. Przede wszystkim obrót prawny w sprawach karnych normowany był uchwalanymi w ramach Rady Europy konwencjami, które regulują różne aspekty współpracy międzynarodowej w sprawach karnych. Z czasem wypracowane za pośrednictwem Rady Europy mechanizmy były uzupełniane lub zastępowane przez unijne instrumenty współpracy sądowej w sprawach karnych¹.

Traktaty założycielskie Wspólnot Europejskich (WE) nie przewidywały stanowienia prawa karnego przez WE. Wynikało to z faktu, że początkowo proces integracji europejskiej koncentrował się na zagadnieniach gospodarczych. Ponadto istniało powszechne przekonanie, że prawo karne i wymiar sprawiedliwości są symbolami suwerenności państwowej. Pojawiały się także opinie, że wymiar sprawiedliwości jest podstawową gwarancją „bezpieczeństwa narodowego”. Dlatego ówczesne państwa członkowskie nie były skłonne i gotowe do przekazania WE kompetencji w tym zakresie (m.in. Amin 1996: s. 75; Delmas-Marty 1998: s. 87 i nast.; Maystrovich, Kucheryavaya 2018).

Dopiero od momentu wejścia w życie Traktatu o Unii Europejskiej w wersji traktatu z Maastricht (TUE 1992) państwa członkowskie Unii Europejskiej (UE) rozszerzyły współpracę na wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych, a jednym z celów w UE stało się rozwijanie współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w tzw. III filarze UE. Trzeci filar stanowił formę współpracy państw członkowskich opartą na prawie międzynarodowym publicznym. Państwa członkowskie nie zdecydowały się jeszcze wtedy na to, by całość zagadnień związanych ze współpracą w sprawach karnych zawrzeć w prawie wspólnotowym.

W wyniku umiejscowienia tej problematyki w osobnym filarze zastosowano odmienne od wspólnotowych instrumenty prawne. Traktat z Maastricht wprowadził nowe formy i instrumenty współpracy między państwami członkowskimi, tj. wspólne stanowiska, wspólne działania oraz konwencje międzynarodowe, które miały być przyjmowane jednomyślnie. Odmienny od wspólnotowego był także proces podejmowania decyzji. Rolę decyzyjną pełniła przede wszystkim Rada UE, a rola Komisji i Parlamentu Europejskiego była bardzo ograniczona (Grzelak 2008: s. 41).

Kolejnym ważnym etapem w rozwoju współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych był Traktat z Amsterdamu (TA). Zachował wprawdzie strukturę trójfilarową UE, ale przeniósł część zagadnień z III filaru do filaru I (tzw. uwspół-

¹ Szerzej na ten temat w dalszej części artykułu.

notowienie). Współpraca w sprawach karnych pozostała nadal w III filarze UE (Tytuł VI TUE), którego nazwa została zmieniona na „Postanowienia o współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych”. W ramach tego obszaru państwa członkowskie UE współpracowały w dalszym ciągu na podstawie prawa międzynarodowego publicznego. Nie obowiązywał w tym filarze reżim wspólnotowy.

Ponadto TA rozpoczęła tworzenie w ramach Unii Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (PWBIS), w której „zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji oraz zapobieganie i zwalczanie przestępczości” (TA: art. 2 TUE). Z formalnego punktu widzenia PWBIS składała się więc z części uregulowanej w TUE (Tytuł VI) i z części zawartej w TWE (Tytuł IV). Ta część zagadnień, która pozostała w III filarze UE, była związana przede wszystkim z działaniami prewencyjnymi i zwalczaniem przestępczości. Skuteczne tworzenie PWBIS stało się jednym z głównych celów działania Unii w kolejnych latach.

Fundamentalna zmiana w odniesieniu do PWBIS, jaką wprowadził Traktat z Lizbony (TL), miała charakter strukturalny. Dotyczyła bowiem zastąpienia struktury trójfilarowej UE jedną, spójną organizacją, z jednolitym mechanizmem decyzyjnym i takim samym katalogiem instrumentów prawnych. Zasadnicza reforma polegała na ujęciu uprzednich dwóch obszarów PWBIS (Tytuł IV TWE i filar III) jednolitym unijnym reżimem prawnym.

Całość PWBIS jest obecnie uregulowana w Tytule V części trzeciej TFUE i obejmuje polityki dotyczące: kontroli granicznej, azylu i imigracji, współpracy sądowej w sprawach cywilnych, współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych oraz współpracy policyjnej. We wszystkich tych dziedzinach przyjęte zostało obszerne *acquis*, a rozwój w tej dziedzinie w ciągu ostatnich 20 lat jest niezwykle dynamiczny (zob. np. Peers 2016a; Peers 2016b).

Podstawowym celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie badawcze: co spowoduje tzw. Brexit, czyli wystąpienie Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (dalej: Zjednoczonego Królestwa lub ZK) z Unii, w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych? Aby odpowiedzieć na tak postawione pytanie należało wskazać możliwe scenariusze i wybrać takie, które byłyby najbardziej korzystne zarówno dla samej UE, jak i dla ZK. Pozwoli to także na ukazanie, jak wielkim wyzwaniem dla współpracy sądowej w sprawach jest Brexit oraz jak zmieni się potencjał UE w tej dziedzinie. Utrzymanie tej współpracy wydaje się realne, choć najprawdopodobniej w ograniczonym zakresie (Delivet 2016: s. 1 i nast.).

W artykule szczególna uwaga zostanie zwrócona tylko na wybrane aspekty zapewnienia dalszej współpracy sądowej w sprawach karnych po Brexicie². Dotyczy to przede wszystkim możliwości dalszego udziału ZK w agencjach unijnych w ramach PWBIS

² Autorka zdaje sobie sprawę, że istnieją także inne ważne aspekty współpracy sądowej w sprawach karnych, które wymagają pogłębionej analizy w kontekście Brexitu. Niemniej ograniczenia objętości opracowania nie umożliwiają zajęcia się np. kwestiami związanymi z innymi instrumentami prawnymi dotyczącymi realizacji zasady wzajemnego uznawania orzeczeń czy zapewniania dalszej ochrony praw procesowych osób podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniach karnych w UE.

(tj. Eurojuście i Europolu)³ oraz stosowania instrumentów prawnych urzeczywistniających zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń, ze szczególnym uwzględnieniem sztańdardowego instrumentu prawnego, tj. europejskiego nakazu aresztowania. Przedstawiono również wyjątkową w PWBis UE pozycję ZK, którą to państwo zagwarantowało sobie z mocy postanowień traktatowych.

Zasadnicze znaczenie przy pisaniu artykułu miała przede wszystkim metoda dogmatyczno-prawna. W oparciu o nią poddane zostały analizie akty normatywne UE, zarówno o charakterze prawa pierwotnego, jak i wtórnego. Przeanalizowano i omówiono także dokumenty rządu i parlamentu ZK. Konieczne było także zastosowanie metody historyczno-prawnej niezbędnej przy pokazaniu rozwoju współpracy sądowej w sprawach karnych oraz szczególnej pozycji ZK w PWBis.

Do tej pory⁴ w ramach negocjacji ze ZK prowadzonych z mocy art. 50 TUE niewiele miejsca i uwagi poświęcono kwestii przyszłej współpracy sądowej w sprawach karnych. Współpraca ta stanowi jednak jeden z kluczowych elementów np. w walce z terroryzmem czy z poważną i zorganizowaną przestępczością. Dlatego dla obu zainteresowanych stron niezmiernie istotne powinno być dążenie do szybkiego i efektywnego porozumienia w tej dziedzinie. Nie jest to na pewno zadanie proste. Z uwagi na to, że dziedzina ta jest zarówno z politycznego, jak i z technicznego względu bardzo „wrażliwa”, zapewne trudno będzie szybko znaleźć zadowalające rozwiązanie.

Szczególna pozycja prawna Zjednoczonego Królestwa w PWBis

Na obecny zakres terytorialny PWBis wpływ miały klauzule derogacyjne dotyczące III filaru UE. Wraz z zacieśnianiem współpracy w PWBis, na podstawie odpowiednich norm traktatowych, doszło bowiem do dywersyfikacji intensywności współpracy poszczególnych państw członkowskich (German Bundestag 2016). Trzy państwa, tj. Zjednoczone Królestwo, Irlandia i Dania, uzyskały możliwość derogacji (tzw. *opt-out*) z określonych traktatowo dziedzin współpracy w ramach PWBis. Taka dywersyfikacja nastąpiła z mocy TA i nadal jest podtrzymywana. Oznacza ona stosowanie zasady *cherry picking*, zgodnie z którą wskazane państwa członkowskie UE mogą przystępować tylko do wybranych

³ Autorka bliżej nie omawia także działalności Prokuratury Europejskiej. Zgodnie z art. 86 TFUE Rada przyjęła w październiku 2017 rozporządzenie wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Rozporządzenie 2017/1939). Obecnie 22 państwa członkowskie potwierdziły uczestnictwo w ustanowieniu tej wzmocnionej współpracy. Prokuratura Europejska będzie właściwa do spraw dochodzenia, ścigania i stawiania przed sądem sprawców i współsprawców przestępstw naruszających interesy finansowe Unii. Planuje się rozpoczęcie jej działania przed końcem 2020 r. Szeroko na temat Prokuratury Europejskiej zob. Tomczyk 2018: s. 245 i nast. Z uwagi na to, że ZK nie potwierdziło uczestnictwa we wzmocnionej współpracy w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej i faktu, że ten organ jeszcze nie funkcjonuje w debacie dotyczącej Brexitu mało się mówi na jego temat. Wydaje się zatem, że przyszłe stosunki ZK z tym organem staną się przedmiotem odrębnych ustaleń, zgodnie z zasadami dotyczącymi porozumień między Prokuraturą Europejską a państwami trzecimi.

⁴ Artykuł został przekazany do publikacji w marcu 2018 r., a zatem długo przed zakończeniem negocjacji i zawarciu umowy o wystąpieniu (tzw. *Withdrawal Agreement*) w listopadzie 2018 r. Czas upływa, a kształt Brexitu jest w dalszym ciągu bardzo niepewny (redakcja tekstu: luty 2019). W zasadzie wszystkie wątki poruszone w artykule pozostają w dalszym ciągu aktualne.

instrumentów, przyjmowanych w ramach PWBIS. Z oczywistych powodów polega ona na przyjęciu i stosowaniu tylko tych środków prawa UE (tzw. *opt-in*), które wskazane państwa członkowskie UE uznają za korzystne dla swoich interesów (Gruszczak 2013: s. 2).

W aktualnym stanie prawnym ukształtowanym po wejściu w życie TL także zagwarantowany został odrębny status ZK w ramach PWBIS (zob. m.in. Grzelak et. al. 2013; Carrera et. al. 2016; Curtin 2017; Mitsilegas 2016). Szczególna pozycja tego państwa została opisana w dwóch protokołach dołączonych do TL, tj. w Protokole nr 19 w sprawie dorobku Schengen włączonego w ramy Unii Europejskiej oraz Protokole nr 21 w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Z mocy tych dwóch Protokołów obowiązują odmienne zasady *opt-in* do dorobku Schengen, a inne do pozostałych obszarów PWBIS (w tym współpracy sądowej w sprawach karnych).

W zakresie dorobku Schengen ZK ma prawo do częściowego lub pełnego uczestnictwa, jeżeli państwa członkowskie strefy Schengen wchodzące w skład Rady wyrażą na to zgodę. Taka zgoda jest wyrażana jednomyślnie, a w głosowaniu bierze udział przedstawiciel państwa (ZK), które chce skorzystać z klauzuli *opt in*. Zgoda jest wyrażana dwukrotnie. W pierwszej kolejności Rada decyduje o samej możliwości partycypacji tego państwa w danym obszarze dorobku. Dopiero później Rada przyjmuje stanowisko o dopuszczeniu do wzięcia udziału w przyjęciu środka dotyczącego tej dziedziny lub związania się już istniejącym środkiem (zob. m.in. Hinajeros et. al. 2012; Spencer 2012).

W pozostałych dziedzinach PWBIS, zgodnie z klauzulą *opt-in*, ZK może zgłosić swój akces podobnie, tj. zarówno na etapie przyjmowania środków prawnych w PWBIS (Protokół nr 21: art. 3, ust. 1), jak również przystąpić do już obowiązujących aktów (Protokół nr 21: art. 4). W przypadku chęci partycypacji w procedurze ustawodawczej, ZK notyfikuje Prezydencji Rady (w terminie 3 miesięcy od przedstawienia Radzie propozycji lub inicjatywy) chęć uczestniczenia w przyjęciu i stosowaniu zaproponowanego środka. W przypadku środków już obowiązujących akces ZK jest możliwy w każdym czasie po notyfikacji zamiaru przystąpienia Radzie i Komisji (KE), gdy KE potwierdzi możliwość włączenia (Protokół nr 21: art. 4 w zw. z art. 331, ust. 1 TFUE)⁵, a Rada, stanowiąc jednomyślnie, podejmie decyzję o zastosowaniu środka.

Ponadto ZK wynegocjowało sobie szczególną pozycję w odniesieniu do aktów prawnych z zakresu dawnego III filaru UE, przyjętych przed wejściem w życie TL (Mitsilegas 2017a: s. 220 i nast.). Stanowią o tym postanowienia Protokołu nr 36 w sprawie postanowień przejściowych, dołączonego do TL. Zgodnie z tymi postanowieniami ZK miało prawo odstąpienia od instrumentów dawnego III filaru UE przyjętych przed wejściem w życie TL, które miały dotychczas do niego zastosowanie. Prawo to przysługiwało jednak nie dłużej niż do sześciu miesięcy przed upływem tzw. okresu przejściowego (Protokół nr 36: art. 10, ust. 4; House of Lords... 2013).

W lipcu 2013 r. rząd ZK notyfikował Radzie o planowanym wystąpieniu ze wszystkich przed-lizbońskich aktów prawnych z zakresu współpracy sądowej w sprawach karnych

⁵ KE bada, czy państwo spełnia warunki partycypacji. Jeżeli warunki nie są spełnione, wskazuje środki, które należy podjąć i określa termin ponownego rozpatrzenia wniosku.

ze skutkiem na 1 grudnia 2014 r. Jednocześnie jednak ZK złożyło chęć powrotnego przystąpienia do tych samych aktów (w sumie 35) wraz z uznaniem pełnych uprawnień KE i Trybunału Sprawiedliwości UE (TS UE) w stosunku do nich od 1 grudnia 2014 r. (Decyzja 2013). ZK ponownie więc przystąpiło do 35 przed-lizbońskich środków przyjętych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (Decyzja 2014). Następnie KE (Decyzja Komisji 2014/858/UE) i Rada (Decyzja Rady 2014/857/UE) podjęły decyzje realizujące powrót ZK.

Część państw członkowskich UE – nie bez racji – w coraz większym stopniu zirytowana była kolejnymi *opt-outami* brytyjskimi. Zapewniały one specjalny status ZK w UE, ale jednocześnie w coraz większym stopniu stawiały też pod znakiem zapytania spójność całego prawa unijnego. Zjednoczone Królestwo, wszczynając procedurę wystąpienia z UE, musiało się liczyć z ograniczeniami swojego statusu w Unii. Jednocześnie trzeba pamiętać, że Unia i jej państwa członkowskie zobowiązane są także do zapewnienia sprawnego działania Unii w obliczu innych wyzwań, które przynosi obecny czas (Barcz 2016: s. 9).

Agencje UE – Eurojust i Europol

Agencje UE są organizacjami europejskiego prawa publicznego, odmiennymi od instytucji UE i mającymi osobowość prawną. Zostały one powołane z mocy aktów prawa UE w celu wypełniania specyficznych zadań technicznych, naukowych lub z zakresu zarządzania, które zostały określone w powołujących je aktach prawa UE (Grzelak 2015: s. 295).

Brexit stawia wiele pytań dotyczących przyszłych relacji ZK z dwiema agencjami, funkcjonującymi w PWBis, tj. Eurojustem – Agencją Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych oraz Europol – Agencją Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania. Pomimo różnych podstaw prawnych ich funkcjonowania, odmiennych kompetencji i narzędzi służących wykonywaniu zadań, agencje te zostały jednak podobnie uprawnione do „wspierania i wzmacniania” organów państw członkowskich UE w zwalczaniu poważnej przestępczości (TFUE: art. 85, ust. 1; art. 88, ust. 1).

Przyszłe relacje ZK z Eurojustem

Eurojust został ustanowiony Decyzją Rady 2002/187/WSiSW jako organ Unii mający osobowość prawną. Od tamtej pory Eurojust ułatwiał koordynację i współpracę między krajowymi organami śledczymi i organami ścigania państw członkowskich UE. Dzięki szybkiemu rozwiązywaniu problemów prawnych i identyfikowaniu właściwych organów w innych państwach, Eurojust ułatwiał wykonywanie wniosków o współpracę i instrumentów wzajemnego uznawania. Ramy prawne Eurojustu zmieniono decyzjami Rady 2003/659/WSiSW i 2009/426/WSiSW.

TL na nowo określił zadania Eurojustu w ten sposób, że podstawowa rola Eurojustu jaką jest wspieranie koordynacji i współpracy między właściwymi organami krajowymi,

nie została zmieniona (Weyembergh 2011: s. 75–99). Ponadto precyzyjnie określił formę aktu prawnego, który ma stanowić podstawę działań Eurojustu – ma to być rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady, przyjmowane w zwykłej procedurze ustawodawczej (TFUE: art. 85, ust. 1).

Przyjęcie rozporządzenia nastąpiło w listopadzie 2018 r. (Rozporządzenie 2018/1727). Ten akt prawny w znaczący sposób reformuje funkcjonowanie i strukturę Eurojustu, aktualizuje zasady przetwarzania danych osobowych oraz określa sposoby dokonywania oceny działalności Eurojustu przez Parlament Europejski i parlamenty narodowe. Ma być stosowane od 12 grudnia 2019 r. (Rozporządzenie 2018/1727: art. 82).

Zjednoczone Królestwo związało się aktami prawnymi dotyczącymi Eurojustu⁶ i aktywnie uczestniczy w jego pracach (Jeney 2016: s. 131). W samym tylko 2016 roku wnioskowało o pomoc w 111 spośród ponad 2300 ogólnej liczby spraw, w których państwa członkowskie zwróciły się o pomoc Eurojustu w zwalczaniu poważnej przestępczości transgranicznej. W tym samym okresie inne państwa członkowskie UE wystąpiły do ZK o podjęcie działań w 262 przypadkach. Z łącznej liczby 249 spotkań koordynacyjnych, które odbyły się w 2016 r., ZK zorganizowało 24 i uczestniczyło w 48 z nich (Eurojust 2016).

Nie ulega wątpliwości, że w interesie ZK jest utrzymanie dalszych więzi z Eurojustem po opuszczeniu przez to państwo UE⁷. Jeżeli jednak ZK zamierza nadal współpracować z Eurojustem po Brexicie, to niezbędne jest zawarcie stosownej umowy w tym zakresie. Artykuł 26a Decyzji Rady 2009/426/WSiSW umożliwia bowiem Eurojustowi zawieranie porozumień z państwami trzecimi (a taki status będzie miało ZK po wystąpieniu z UE) oraz organizacjami międzynarodowymi. Tego rodzaju porozumienia mogą w szczególności dotyczyć wymiany informacji (w tym danych osobowych) oraz delegowania oficerów łącznikowych lub sędziów łącznikowych do Eurojustu. Można je jednak zawierać wyłącznie wtedy, gdy dany podmiot podlega postanowieniom Konwencji Rady Europy nr 108 o ochronie danych osobowych w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych z 28 stycznia 1981 r. (Konwencja Rady Europy nr 108) lub gdy przeprowadzona ocena potwierdza, że podmiot ten zapewnia odpowiedni poziom ochrony danych. Skoro Zjednoczone Królestwo jest stroną tej konwencji⁸ nie istnieją tym samym formalne przeszkody w zawarciu takiego porozumienia między Eurojustem i ZK⁹.

Trzeba jednak dodać, że tego rodzaju porozumienia mogą być zawierane wyłącznie wtedy, gdy Eurojust zasięgnie opinii wspólnego organu nadzorczego na temat ochrony danych i po zatwierdzeniu przez Radę stanowiącą większość kwalifikowaną (Decyzja Rady 2009/426/WSiSW: art. 26a ust. 2). Natomiast pewien ograniczony stopień współ-

⁶ Zjednoczone Królestwo, zgodnie z Protokołem nr 21, nie uczestniczyło w przyjęciu Rozporządzenia 2018/1727, nie jest nim związane, ani go nie stosuje.

⁷ Warto wskazać także, że dwóch z pięciu dotychczasowych przewodniczących Eurojustu było Brytyjczykami, tj. A. Williams i M. Kennedy.

⁸ Zob.: Chart of signatures and ratifications of Treaty 108, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/108/signatures?p_auth=xm3iO3cj (01.03.2018).

⁹ Warto wskazać, że Eurojust zawarł już takie porozumienia o współpracy z dziewięcioma państwami trzecimi. Umowy o współpracy umożliwiają także oddelegowanie oficerów łącznikowych do Eurojustu. Czterech takich oficerów oddelegowanych zostało ze Stanów Zjednoczonych, Norwegii, Szwajcarii i Czarnogóry, <http://www.eurojust.europa.eu/about/Partners/Pages/third-states.aspx> (01.03.2018).

pracy, tj. bezpośrednio uzyskiwanie informacji (w tym danych osobowych) przez Eurojust od państwa trzeciego oraz bezpośrednio przekazywanie informacji do państwa trzeciego (z wyłączeniem danych osobowych), jest możliwy do uregulowania nawet przed wejściem w życie porozumienia z państwem trzecim w zakresie niezbędnym do właściwego wykonywania zadań przez Eurojust (Decyzja Rady 2009/426/WSiSW: art. 26a ust. 5 i 6). Eurojust jest zobowiązany jednak do informowania Rady o wszelkich planach podjęcia takich negocjacji, a Rada może wyciągnąć takie wnioski, które uzna za właściwe (Decyzja Rady 2009/426/WSiSW: art. 26a ust. 2).

Wydaje się, biorąc pod uwagę dotychczasową działalność i aktywność ZK w Eurojustcie, że požądane byłoby zarówno dla UE, jak i dla ZK kontynuowanie dalszej współpracy już po Brexicie (Bock 2017: s. 312). Jednak do dnia dzisiejszego Eurojust oficjalnie nie powiadomił Rady o jakichkolwiek planach rozpoczęcia negocjacji ze ZK, dotyczących ich wzajemnej współpracy po wystąpieniu tego państwa z UE. Wcześniejsze negocjacje dotyczące zawarcia takich porozumień o współpracy z państwami trzecimi trwały średnio od pięciu do siedmiu lat (Directorate General for Internal Policies 2017: s. 36). Niekoniecznie oznacza to, że tyle samo czasu zajęłoby osiągnięcie porozumienia ze ZK jako byłym członkiem Eurojustu. Takie porozumienie mogłoby zostać uzgodnione dużo szybciej. Nie można jednak wykluczyć i tego, że zawarcie stosownego porozumienia może trwać znacznie dłużej niż dotychczas. Wszystko będzie bowiem zależało od „klimatu politycznego” towarzyszącego szeroko rozumianym negocjacjom brexitowym. Biorąc jednak po uwagę konieczność zapewniania bezpieczeństwa w ramach całej UE oraz walkę z transgranicznym terroryzmem i przestępczością zorganizowaną, wydaje się rozsądne, aby Eurojust już zbadał możliwość i zakres takich negocjacji. Taka konieczność wydaje się być bardzo pilna.

Trudno także przewidzieć jaką treść będzie miało takie porozumienie o współpracy między ZK a Eurojustem. Dotychczasowa praktyka jednoznacznie potwierdza jednak, że państwa trzecie nie są członkami Kolegium Eurojustu¹⁰. Takie państwa nie mają także dostępu do zautomatyzowanego systemu zarządzania sprawami, który wspiera Eurojust (w szczególności przy zestawianiu ze sobą informacji) i ułatwia dostęp do informacji na temat trwającego postępowania karnego (Dawson 2017: s. 21).

Przyszłe relacje ZK z Europolem

Europol został ustanowiony na podstawie Konwencji sporządzonej na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (tzw. Konwencja o Europolu), sporządzonej w Brukseli 26 lipca 1995 r.¹¹. Konwencja ta została następnie zastąpiona przez Decyzję Rady 2009/371/WSiSW z dnia 6 kwietnia

¹⁰ Eurojust został zorganizowany na zasadzie dualistycznej. Przejawia się to tak, że działa zarówno na szczeblu unijnym jako Kolegium gromadzące wszystkich 28 członków, jak i przedstawicieli narodowych, działających w państwach, z których zostali delegowani.

¹¹ Dz. Urz. WE C 316 z 27.11.1995.

2009 r. ustanawiającą Europejski Urząd Policji (Europol)¹². Obecnie podstawę prawną dla działalności Europolu stanowi Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępujące i uchylające decyzje Rady 2009/371/WSiSW, 2009/934/WSiSW, 2009/935/WSiSW, 2009/936/WSiSW i 2009/968/WSiSW (Rozporządzenie 2016/794).

Podstawowym zadaniem Europolu jest zapewnianie krajowym organom ścigania wsparcia w zakresie ich działania i wzajemnej współpracy w zapobieganiu poważnej przestępczości i terroryzmowi oraz walce z tymi zjawiskami (Mitsilegas, Giuffrida 2017: s. 73–77). Cele te Europol realizuje m.in. poprzez gromadzenie i przetwarzanie informacji, prowadzenie wymiany informacji, koordynację i prowadzenie działań procesowych i operacyjnych, przygotowywanie analiz i ocen zagrożenia czy rozwój i propagowanie specjalistycznej wiedzy oraz organizację szkoleń (Rozporządzenie 2016/794: art. 4). W żadnym razie Europol nie może jednak samodzielnie prowadzić jakichkolwiek działań operacyjnych. Może to czynić tylko w powiązaniu i w porozumieniu z państwami członkowskimi UE. Stosowanie środków przymusu pozostaje także w wyłącznej kompetencji właściwych organów krajowych (TFUE: art. 88, ust. 3). Realizując swoje zadania, Europol stworzył i utrzymuje system informacyjny (Rozporządzenie 2016/794: art. 17), który zawiera znaczną ilość danych osobowych (Rozporządzenie 2016/794: załącznik II). Przepływ informacji między Europolem i państwami członkowskimi odbywa się za pośrednictwem tzw. jednostek krajowych oraz oficerów łącznikowych (Ambos, Bock 2017: s. 211).

W grudniu 2016 r. ZK wyraziło chęć uczestniczenia w realizacji Rozporządzenia 2016/794 (Decyzja Komisji 2017/388), co gwarantuje temu państwu pełnoprawne członkostwo w Europolu aż do czasu jego wystąpienia z UE (Directorate General for Internal Policies 2017: s. 50). W dniu, w którym to nastąpi, ZK stanie się państwem trzecim trzecim w stosunku do Europolu. Natomiast Europol pozostanie agencją z członkostwem zagwarantowanym tylko dla państw członkowskich UE. Wszystko wskazuje więc na to, że Zjednoczone Królestwo może utracić swoje dotychczasowe prawa w Europolu, tj. m.in. dostęp do jego systemu informacyjnego, miejsce w zarządzie Europolu oraz możliwość delegowania oficerów łącznikowych. To niewątpliwie może niekorzystnie wpłynąć na efektywną współpracę pozostałych państw członkowskich UE, a przez to także samego Europolu (Weyembergh 2017: s. 293).

Rząd ZK dał jednak jasno do zrozumienia, że chce utrzymywać jak najściślejszy związek z Europolem po Brexicie (*House of Commons Hansard* 2016). Powszechnie bowiem wiadomo, że to właśnie ZK odgrywało przewodnią rolę w kształtowaniu statusu Europolu, wpływało na jego priorytety polityczne i metody pracy oraz uczestniczyło w wielu ważnych sukcesach operacyjnych (*The UK in a Changing Europe* 2017; *Europol Review* 2016–2017).

Istnieją jednak pewne prawne możliwości współpracy z Europolem przez państwa trzecie. Europol zawierał już bowiem w przeszłości z niektórymi państwami trzecimi

¹² Dz. Urz. UE L 121 z 15.05.2009.

zarówno tzw. porozumienia strategiczne (umożliwiające wymianę informacji, z wyłączeniem jednak danych osobowych) oraz porozumienia operacyjne (zakładające wymianę informacji, w tym danych osobowych). Niektóre państwa trzecie delegują również oficerów łącznikowych do Europolu¹³.

Przepisy zawarte w rozdziale V Rozporządzenia 2016/794 umożliwiają bowiem ustanowienie i utrzymywanie współpracy przez Europol z organami państw trzecich. Ustalenia różnią się w zależności od tego, czy implikują wymianę danych nieosobowych, czy także danych osobowych. W przypadku danych nieosobowych Europol „może bezpośrednio wymieniać wszystkie informacje” z organami państw trzecich (Rozporządzenie 2016/794: art. 23 ust. 2). Wymiana danych osobowych odbywa się albo na podstawie decyzji Komisji wydanej zgodnie z art. 36 Dyrektywy 2016/680 (uznającej, że dane państwo trzecie zapewnia odpowiedni poziom ochrony) albo na podstawie umowy międzynarodowej zawartej między UE a danym państwem trzecim (na podstawie art. 218 TFUE przyznającej odpowiednie zabezpieczenia w odniesieniu do ochrony prywatności oraz podstawowych praw i wolności jednostek) (Rozporządzenie 2016/794: art. 25).

Zjednoczone Królestwo może być pierwszym państwem trzecim, które zawrze stosowny rodzaj porozumienia zgodnie z przepisami Rozporządzenia 2016/794, obowiązującego od 1 maja 2017 r. (Dawson 2017: s. 20)¹⁴ Można jednak zauważyć, przyglądając się treści dotychczas zawartych porozumień, że istnieją znaczące różnice między tym, co Europol zapewnia w ramach współpracy operacyjnej państwom trzecim, a tym, jakimi możliwościami dysponują państwa członkowskie Unii. Po pierwsze, państwa członkowskie UE mogą bezpośrednio przekazywać i przeszukiwać system informacyjny Europolu. Natomiast państwa trzecie muszą się zwrócić z prośbą do Europolu, aby ten to uczynił w ich imieniu. Po drugie, państwa członkowskie UE są automatycznie połączone tzw. aplikacją sieci bezpiecznej wymiany informacji (SIENA). By mieć możliwość przyłączenia się do SIENA państwa trzecie potrzebują dodatkowej umowy bilateralnej z Europolem, zawartej dopiero po przyjęciu właściwego porozumienia operacyjnego. Po trzecie, państwa członkowskie UE zasiadają w zarządzie Europolu, który określa rozwój strategiczny i operacyjny tej agencji. Państwa trzecie nie mogą być tam reprezentowane. W końcu, każde państwo członkowskie UE może utworzyć biuro łącznikowe przy Europolu. Państwo trzecie taką możliwość ma tylko wówczas, gdy przewidują to postanowienia porozumienia o współpracy i zgodzi się na to zarząd Europolu (HM Government 2016: s. 4).

Pytania, które warto w tym miejscu postawić, dotyczą tego, czy takie ramy dla dalszej współpracy z Europolem są wystarczające dla ZK? I czy istnieje może jakiś inny realistyczny sposób regulacji takiej współpracy w znacznie szerszym zakresie, niż takim, który udało się wcześniej wynegocjować innym państwom trzecim?

Nie ulega wątpliwości, że w interesie ZK należy poszukiwanie jak najbardziej unikalnego sposobu na zapewnienie dalszej współpracy z Europolem, który znacząco wykraczałby

¹³ Zob.: stosowne porozumienia zawarte między Europolem a innymi państwami trzecimi, <https://www.europol.europa.eu/partners-agreements> (01.03.2018).

¹⁴ Poprzednio takie porozumienie były zawierane zgodnie ze stosownymi postanowieniami Decyzji Rady 2009/371/WSiSW z dnia 6 kwietnia 2009 r. ustanawiającej Europejski Urząd Policji (Europol).

poza to, co dotychczas mogły inne państwa trzecie. Warto zwrócić uwagę na zawarte 29 kwietnia 2017 r. Porozumienie między Królestwem Danii a Europolu o współpracy operacyjno-strategicznej (*Agreement on Operational and Strategic Cooperation between the Kingdom of Denmark and the European Police Office 2017*). Stanowi ono bowiem przykład rozwiązania pośredniego – między statusem państwa trzeciego a pełnym członkostwem w Europolu. Zasadniczym celem Porozumienia było umożliwienie kontynuowania dalszej współpracy z Danią po 1 maja 2017, czyli z dniem wejścia w życie Rozporządzenia 2016/794.

Dania była pełnoprawnym członkiem Europolu, który funkcjonował z mocy Decyzji Rady 2009/371/WSiSW. Jednak z mocy Protokołu (nr 22) w sprawie stanowiska Danii dołączonego do TUE i TFUE (Protokół nr 22) państwo to nie uczestniczyło w przyjęciu Rozporządzenia 2016/794, nie jest nim związane ani go nie stosuje. Dania ma jednak możliwość zrezygnowania ze swojego szczególnego statusu w PWBIS. Dlatego 3 grudnia 2015 r. przeprowadziła referendum dotyczące przekształcenia obowiązującej sztywnej klauzuli *opt-out* w ramach PWBIS zapisanej w Protokole nr 22 w bardziej elastyczną, selektywną klauzulę *opt-in*, podobną do obecnie obowiązującej Zjednoczone Królestwo. Obywatele Danii odmówili jednak skorzystania z takiej możliwości (53,1% głosujących na „nie” w stosunku do 46,9% głosujących na „tak”).

W następstwie negatywnego wyniku tego referendum odbyły się nieformalne rozmowy między władzami duńskimi a instytucjami unijnymi w celu znalezienia sposobu na jak najbardziej najściślejsze powiązanie Danii z Europolu. Wynikiem tych nieformalnych rozmów było wydanie 15 grudnia 2016 r. wspólnego oświadczenia przewodniczącego Rady Europejskiej (RE), przewodniczącego KE i premiera Danii. We wspólnym oświadczeniu zaproponowano – w celu ograniczenia do minimum negatywnych skutków wystąpienia Danii z Europolu – powiązanie Danii z Europolu w ramach porozumienia o współpracy operacyjnej.

Warunki Porozumienia obejmują przede wszystkim szczególną wymianę informacji, tj. wiedzę specjalistyczną, ogólne sprawozdania sytuacyjne, wyniki analiz strategicznych oraz dane o procedurach dotyczących postępowania przygotowawczego i metodach prewencji kryminalnej. Ponadto – zważywszy na szczególną sytuację Danii, która jest przecież państwem członkowskim UE należącym jednocześnie do strefy Schengen – w Porozumieniu zamieszczono szereg dodatkowych postanowień szczegółowych. Takich rozwiązań nie przewidują dotychczas zawarte przez Europol porozumienia z państwami trzecimi. Dotyczą one m.in. wyznaczenia mówiących po duńsku pracowników, którzy z upoważnienia Europolu będą zajmować się rozpatrywaniem przez całą dobę (7 dni w tygodniu) wniosków w języku duńskim. Dania uzyskała też możliwość uczestniczenia w charakterze obserwatora na spotkaniach zarządu Europolu.

Ten wyjątkowy status Danii jest jednak oparty na szczególnych warunkach, które nie będą mogły znaleźć zastosowania do Zjednoczonego Królestwa po Brexicie (European Commission 2017a). Obejmują one bowiem m.in. kontynuowanie dalszego członkostwa Danii w UE i strefie Schengen, zgodę na jurysdykcję Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej: TSUE), obowiązek transpozycji Dyrektywy 2016/680 do jej krajowego porządku prawnego oraz odpowiedni wkład Danii do budżetu Europolu.

Należy także pamiętać, iż w przypadku ZK, wybór odpowiedniego porozumienia o współpracy z Europolem będzie uzależniony od otrzymania decyzji ze strony Komisji, uznającej, że ZK zapewnia odpowiedni poziom ochrony danych osobowych, co najmniej równoważny temu, który został przewidziany w prawie unijnym. Należy się liczyć z tym, że zawarcie takiego porozumienia będzie zatem niezwykle trudne albo nawet niemożliwe ze względu na rozbieżne stanowiska ZK i UE w odniesieniu do praw i zasad zawartych w Karcie Praw Podstawowych UE i roli TSUE (House of Lords... 2016: s. 19).

Z operacyjnego punktu widzenia ewentualne zastosowanie innej opcji, polegającej na zawieraniu umów bilateralnych między poszczególnymi państwami członkowskimi UE i ZK, też nie wydaje się być rozwiązaniem korzystnym i efektywnym (Mitsilegas 2017a: s. 243). Byłby to chyba najgorszy scenariusz ze względu na wydajność takiej współpracy. Podczas gdy obecne środki UE zapewniają spójną, szybką i ogólnounijną reakcję w zakresie zapobiegania i zwalczania poważnej przestępczości i terroryzmu, mechanizmy dwustronne (w formie porozumień między ZK a 27 państwami członkowskimi UE) najprawdopodobniej spowolnią taką współpracę (wymiana informacji będzie trwała dłużej) i może to doprowadzić do fragmentarycznych reakcji (Directorate General for Internal Policies 2017: s. 55).

Sprawą niezwykle pilną staje się więc rozważenie przyjęcia ewentualnych rozwiązań przejściowych dotyczących przyszłych stosunków między Europolem a ZK po Brexicie. Wynegocjowanie i zawarcie odpowiedniego porozumienia zajmie prawdopodobnie więcej czasu niż terminy negocjacji przewidziane w trybie art. 50 TUE.

Wzajemne uznawanie orzeczeń i europejski nakaz aresztowania

Zasada wzajemnego uznawania orzeczeń jest powszechnie traktowana jako fundament współpracy wymiarów sprawiedliwości w UE. Podstawową konsekwencją tej zasady jest przekształcenie podstaw obrotu w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii. O ile klasycznym mechanizmem międzynarodowej pomocy prawnej był wniosek państwa wydającego, którego wykonanie podlegało w znacznej mierze dyskrejonalnej ocenie państwa wezwanego, o tyle współpraca sądowa w ramach UE polega na daleko idącym automatyzmie, opartym na metodzie „uznania i wykonania” bez dodatkowych formalności orzeczenia państwa wydającego przez państwo wykonujące. W ten sposób współpraca ta ulega przyspieszeniu i uproszczeniu (Grzelak, Ostropolski 2011: s. 86).

Zasada wzajemnego uznawania orzeczeń jest ściśle powiązana z wzajemnym zaufaniem między państwami członkowskimi UE. Trudno jednoznacznie określić, jaki charakter przybiera ten związek. Wzajemne zaufanie opiera się na przekonaniu o ogólnej niezależności systemu wymiaru sprawiedliwości innych państw członkowskich UE, w szczególności przestrzeganiu standardów demokratycznego państwa prawa. Można stwierdzić, że wzajemne zaufanie pomiędzy państwami członkowskimi (a w szczególności pomiędzy ich organami wymiaru sprawiedliwości) leży u podstaw i warunkuje podjęcie zaawansowanych form współpracy, takich jakie obowiązują w PWBIS. Z drugiej

jednak strony, osiągnięcie wzajemnego zaufania można postrzegać jako rezultat właściwej praktyki wzajemnego uznawania orzeczeń i pośrednik na drodze do ukształtowania europejskiej przestrzeni sądowej (Grzelak, Ostropolski 2011: s. 8g).

Zasada wzajemnego uznawania jest wykorzystywana w stosunku do orzeczeń wydawanych na różnych etapach postępowania w państwach członkowskich UE. Brexit niewątpliwie będzie miał wpływ na jej dalsze funkcjonowanie, ponieważ ZK bierze udział i z powodzeniem stosuje szereg instrumentów prawnych urzeczywistniających tę zasadę (Directorate General for Internal Policies 2017: s. 16). Warto także wskazać, że KE w swoim dokumencie z 12 lipca 2017 r. (European Commission 2017b) wskazała na kilka takich instrumentów prawnych, których dalsze stosowanie będzie uzależnione od przyjęcia stosownych przepisów przejściowych (zawartych w umowie o wystąpieniu ZK z UE) w celu zapewnienia, iż trwające już procedury nie zostaną zakłócone przez Brexit. Dotyczy to przede wszystkim europejskiego nakazu dochodzeniowego (Dyrektywa 2014/41/UE), europejskiego nakazu aresztowania (Decyzja ramowa 2002/584/WSiSW), europejskiego nakazu ochrony (Dyrektywa 2011/99/UE), a także uznawania kar o charakterze pieniężnym (Decyzja ramowa 2005/214/WSiSW), kar pozbawienia wolności (Decyzja ramowa 2008/909/WSiSW), środków nadzoru (Decyzja ramowa 2009/829/WSiSW) i nakazów konfiskaty (Decyzja ramowa 2006/783/WSiSW). Z kolei możliwość dalszej współpracy ze ZK w zakresie tych instrumentów po opuszczeniu Unii przez ZK będzie wymagała wynegocjowania i zawarcia stosownych umów między ZK (już jako państwem trzecim) a Unią (Directorate General for Internal Policies 2017: s. 17).

Taka umowa będzie niezbędna m.in. w przypadku dalszego stosowania europejskiego nakazu aresztowania (dalej: *ENA*). Europejski nakaz aresztowania jest decyzją sądową wydaną przez państwo członkowskie w celu aresztowania i przekazania przez inne państwo członkowskie osoby, której dotyczy wnioski, dla przeprowadzenia postępowania karnego lub wykonania kary pozbawienia wolności bądź środka zabezpieczającego. *ENA* opiera się na zasadzie wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych między państwami członkowskimi. Decyzja ramowa 2002/584/WSiSW stanowi odzwierciedlenie idei integracji we wspólnym obszarze sądowym. Jest to pierwszy akt prawny obejmujący współpracę pomiędzy państwami członkowskimi UE w sprawach karnych i oparty na zasadzie wzajemnego uznawania. Decyzja wydającego nakaz państwa członkowskiego musi zostać uznana bez dodatkowych formalności i wyłącznie na podstawie kryteriów sądowych.

Szkoda byłoby bowiem przekreślić dotychczasowy praktyczny wymiar współpracy w ramach *ENA*. Zjednoczone Królestwo każdego roku otrzymuje wysoką liczbę wniosków dotyczących wykonania *ENA* od innych państw członkowskich UE. Ponadto ZK przekazuje rocznie ok. 1000 osób w ramach *ENA*. Niektóre państwa członkowskie UE, m.in. Polska, której połowa wniosków o wykonanie *ENA* jest realizowana w ZK, będą szczególnie dotknięte skutkami brytyjskiego wystąpienia z systemu umożliwiającego stosowanie *ena* (Świątłowski, Nita-Świątłowska 2017: s. 319–324).

Ewentualne przyszłe (ograniczone?) stosowanie *ENA* musiałoby się opierać na odrębnej umowie zawartej między UE a ZK już jako państwem trzecim. Nie jest to jednak

ani szybka, ani prosta opcja. Unia ma już jednak pewne doświadczenie w tym zakresie (Suominen 2017: s. 257–261). Została bowiem zawarta Umowa dotycząca przekazywania osób między państwami członkowskimi UE a Norwegią i Islandią. Warto jednak zaznaczyć, że negocjacje zmierzające do przyjęcia tej umowy trwały trzynaście lat, i mimo że minęło już trzy lata od jej zawarcia, nie weszła jeszcze w życie¹⁵. Ta umowa nie jest także tak wszechstronna jak Decyzja ramowa 2002/584/WSiSW, gdyż nie znosi np. możliwości odmowy wydania osoby ściganej, która jest obywatelem państwa wezwanego (nie pozwala na przekazywanie własnych obywateli) (Directorate General for Internal Policies 2017: s. 34–35).

Gdyby jednak takie odrębne porozumienie nie zostało zawarte, należałoby zastanowić się nad innymi rozwiązaniami w tym zakresie (Parry 2017). W wielu obszarach, współpraca ze ZK mogłaby polegać na powrocie do stosowania właściwych umów międzynarodowych, zawartych pod auspicjami Rady Europy w zakresie współpracy sądowej w sprawach karnych. Dotyczy to przede wszystkim Europejskiej Konwencji o ekstradycji z 1957 r. oraz Europejskiej Konwencji o wzajemnej pomocy w sprawach karnych z 1959 r.

Jednak te konwencje, zawarte ponad 60 lat temu, nie zawierają tak szczegółowych i skutecznych postanowień, jak te instrumenty prawne, które zostały przyjęte i są stosowane w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych w UE. One bowiem zrewolucjonizowały tę dziedzinę w ciągu ostatnich dwudziestu lat. Ponadto powrót do międzynarodowych regulacji bilateralnych i wielostronnych najprawdopodobniej wymagać będzie wprowadzenia odpowiednich zmian legislacyjnych w krajowych porządkach prawnych pozostałych państw członkowskich UE, aby zagwarantować, że Unia samodzielnie lub wspólnie z innymi państwami członkowskimi będzie w stanie kontynuować współpracę ze ZK zgodnie z jasną i jednolitą podstawą prawną (Directorate General for Internal Policies 2017: s. 34). Wydaje się jednak, że najkorzystniejszym rozwiązaniem jest jednak wynegocjowanie umowy podobnej do tej o przekazywaniu osób, zawartej z Norwegią i Islandią. Powinna ona w możliwie jak najszerszym zakresie odzwierciedlać przepisy Decyzji ramowej 2002/584/WSiSW. Tym bardziej, iż rząd brytyjski zapewniał,

¹⁵ 10 lipca 2001 r. Rada upoważniła Prezydencję do negocjowania z pomocą Komisji umów z Norwegią i Islandią w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych na podstawie ówczesnego art. 24 i 38 TUE. Upoważnienie to następnie zostało zmienione Decyzją Rady z dnia 19 grudnia 2002 r. Prezydencja, przy udziale Komisji, wynegocjowała umowę w sprawie procedury przekazywania osób między państwami członkowskimi Unii Europejskiej a Islandią i Norwegią. Zgodnie z Decyzją Rady 2006/697/WE z dnia 27 czerwca 2006 r. dotyczącą zawarcia Umowy między Unią Europejską a Republiką Islandii i Królestwem Norwegii w sprawie procedury przekazywania osób między państwami członkowskimi Unii Europejskiej a Islandią i Norwegią, Dz. Urz. UE L 292 z 21.10.2006. Umowa między Unią Europejską a Republiką Islandii i Królestwem Norwegii w sprawie procedury przekazywania osób między państwami członkowskimi Unii Europejskiej a Islandią i Norwegią została podpisana 28 czerwca 2006 r., z zastrzeżeniem jej zawarcia. Umowa nie została jednak zawarta. W związku z wejściem w życie Traktatu z Lizbony z dniem 1. grudnia 2009 r. tryb postępowania stosowany przez Unię w celu zawarcia umowy reguluje obecnie art. 218 TFUE. Umowa powinna więc zostać zatwierdzona. Dokonano takiego zatwierdzenia w 2014 r. poprzez Decyzję Rady z dnia 27 listopada 2014 r. w sprawie zawarcia Umowy między Unią Europejską a Republiką Islandii i Królestwem Norwegii w sprawie procedury przekazywania osób między państwami członkowskimi Unii Europejskiej a Islandią i Norwegią, Dz. Urz. UE L 343 z 28.11.2014. Jednak do tej pory umowa ta nie weszła w życie, https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldcom/16/1606.htm#_idTextAnchor023 (01.03.2018).

że jest dla niego priorytetem, by ZK pozostało częścią europejskiego nakazu aresztowania (House of Lords European Union Committee 2016: 34–36). W przypadku braku stosownej umowy dotyczącej stosowania *ENA* należy się liczyć ze znacznym wzrostem kosztów dla państw członkowskich UE w przypadku wniosków o ekstradycję (do i z ZK) oraz z potencjalnie znacznymi opóźnieniami w pociągnięciu osób podejrzanych do odpowiedzialności (House of Lords European Union Committee 2017: s. 5 i nast.)

Zakończenie

Brexit jest bezprecedensowym wydarzeniem w dziejach integracji europejskiej i Unii Europejskiej. Będzie stanowić istotną cezurę i nie pozostanie bez wpływu na miejsce i rolę UE w nowym łańdźcu międzynarodowym. Negocjacje ze Zjednoczonym Królestwem prowadzone z mocy art. 50 TUE znajdują się obecnie w drugiej fazie. 15 grudnia 2017 roku Rada Europejska (RE) uznała bowiem, że poczyniono wystarczające postępy w pierwszym etapie negocjacji i możliwe jest przejście do kolejnego etapu (Rada Europejska 2017). RE zgodziła się również na prowadzenie negocjacji w sprawie postanowień przejściowych, które będą stanowić część umowy o wystąpieniu. Rozwiązania przejściowe muszą jednak zostać jasno zdefiniowane i ściśle ograniczone czasowo. RE jednocześnie zaproponowała, by zakończyć okres przejściowy 31 grudnia 2020 r.

W zakresie współpracy sądowej w sprawach karnych w pierwszym etapie negocjacji osiągnięto porozumienie, że wszystkie zorganizowane i sformalizowane procedury współpracy trwające w dniu wystąpienia, które przekroczyły określony próg (do określenia), powinny zostać zakończone zgodnie z prawem Unii. Konieczne są dodatkowe ustalenia co do listy przedmiotowych instrumentów. Należy również porozumieć się co do potrzeby określenia „punktu granicznego”, świadczącego o zakończeniu danej procedury (Komunikat Komisji 2017). Potrzebne będą również dalsze dyskusje w celu sprecyzowania porozumienia co do tego, czy instrumenty UE przewidujące prawa procesowe będą nadal stosowane w takich procedurach po wystąpieniu (Joint Report 2017). Nie ulega wątpliwości, że dyskusja w tym zakresie jest jeszcze bardzo wstępna.

29 stycznia 2018 r. Rada UE przyjęła uzupełniające wytyczne negocjacyjne na temat okresu przejściowego (Dokument Rady UE 2018). UE chce, by w okresie przejściowym całość jej dorobku prawnego miała nadal zastosowanie do ZK, tak jakby była ona jej państwem członkowskim. Także zmiany w tym dorobku przyjmowane przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii w tym okresie miałyby zastosowanie do ZK.

Jeśli chodzi o PWBIS, gdzie ZK może nadal korzystać z odpowiednich klauzul (*opt in* lub *opt out*) do aktów przyjmowanych w okresie przejściowym, którymi to państwo było związane jeszcze przed wystąpieniem, będą miały zastosowanie obecne zasady. Jednak ZK nie będzie już mogło przystępować do nowych środków w tej dziedzinie, jeśli nie są to akty zmieniające lub zastępujące akty, którymi jest związane przed wystąpieniem, albo akty na nich oparte.

Pozycja Zjednoczonego Królestwa w PWBIS, zwłaszcza w zakresie współpracy sądowej w sprawach karnych, zawsze była odmienna niż innych państw członkow-

skich UE. Źródłem problemu był brytyjski sceptycyzm wobec tych obszarów integracji i współpracy unijnej, które ingerują w tradycyjnie rozumianą suwerenność państwa. Taka postawa odnosi się w szczególności do terytorium i bezpieczeństwa ZK. Z tego powodu ZK jako państwo członkowskie UE zgadzało się uczestniczyć wyłącznie w tych formach współpracy w ramach PWBIS, które będą miały charakter międzyrządowy i zapewnią kontrolę władz ZK nad metodami i efektami tej współpracy. Miało to zapobiec nadmiernemu wpływowi instytucji unijnych, zwłaszcza Parlamentu Europejskiego i Komisji, a także Trybunału Sprawiedliwości UE na jurysdykcję suwerennych władz ZK. Taki status ZK zawsze wzbudzał wiele kontrowersji. Charakteryzuje się on bowiem swoistym napięciem pomiędzy próbą utrzymania suwerenności narodowej w dziedzinach objętych PWBIS a potrzebą zacieśniania współpracy w ramach Unii. Wynikiem tego „napięcia” był *opt-out* ZK ze stosowania przyjętych przed wejściem w życie TL instrumentów prawnych w zakresie współpracy sądowej w sprawach karnych, zgodnie z Protokołem nr 36. Korzystając z postanowień Protokołu nr 21, ZK powróciła jednak do możliwości ponownego stosowania tych środków. Podążając tym tokiem rozumowania, wydaje się uzasadnione, iż ZK będzie dążyło do tego, by także po Brexicie w odpowiednim zakresie i w miarę możliwości prawnych mieć możliwość ponownego stosowania tych instrumentów prawnych.

Brexit stanowi poważne wyzwanie dla zapewniania bezpieczeństwa zarówno ZK, jak i całej Unii. Tak zwany „twardy” Brexit może oznaczać, że ZK przestanie uczestniczyć w wielu kluczowych mechanizmach wypracowanych w ramach współpracy sądowej w sprawach karnych na poziomie unijnym, jak np. w systemie wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych (w tym w przekazywaniu osób w ramach *ENA*). Nie będzie też mogło uczestniczyć w działalności najważniejszych unijnych agencji w zakresie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, tj. Europolu i Eurojuścic.

W zasadzie istnieją trzy możliwe scenariusze prawne dotyczące przyszłych stosunków ZK z Unią po Brexicie w zakresie dalszej współpracy sądowej w sprawach karnych (Mitsilegas 2017b: s. 437–438). Pierwszy z nich zakłada zawarcie stosownych umów między UE a ZK, dotyczących różnych aspektów tej współpracy. Drugi scenariusz przewiduje zawieranie dwustronnych umów między ZK z poszczególnymi państwami członkowskimi UE. I w końcu trzeci scenariusz zakłada – w przypadku braku zawarcia takich umów z całą Unią lub poszczególnymi państwami członkowskimi – powrót do istniejących mechanizmów współpracy ukształtowanych w ramach dorobku prawnego Rady Europy.

Pierwszy scenariusz (tj. umowy UE–ZK) wydaje się być najbardziej pożądany ze względu na zagwarantowanie tzw. pewności prawnej. Jest to także scenariusz zdecydowanie popierany przez rząd ZK (HM Government 2017). Ustanowienie bowiem jednolitych zasad współpracy dla Zjednoczonego Królestwa może zagwarantować utrzymanie tego państwa jak najbliższej pozycji, jaką miało, będąc państwem członkowskim UE. Takie umowy mogą być zawarte tylko wówczas, jeżeli obie strony (ZK i UE) uzgodnią przepisy zapewniające ten sam poziom spójności i pewności prawnej co obowiązujące ustalenia¹⁶.

¹⁶ Pewność prawa jest wyznaczonym celem w projekcie dyrektywy negocjacyjnej Komisji Europejskiej. Zob.: *Zalecenie decyzja Rady upoważniająca Komisję do rozpoczęcia negocjacji dotyczących umowy*

Zawieranie umów bilateralnych w ramach drugiego scenariusza nie daje gwarancji prawnej, że wnioski ZK dotyczące współpracy będą traktowane przez partnerów unijnych z takim samym priorytetem jak wnioski z innych państw członkowskich UE, zgodnie z zasadami przewidzianymi przez właściwe instrumenty prawne, np. ENA. Ponadto zawarcie takich umów może także oznaczać, że istniejące innowacje urzeczywistniające współpracę sądową w sprawach karnych w UE przestaną być stosowane i przyczynią się jednocześnie do tego, że ta współpraca stanie się wolniejsza i bardziej uciążliwa. Te same obiekcje odnoszą się także do trzeciego scenariusza, w którym ZK powróciłoby do istniejących traktatów zawartych w ramach Rady Europy, zwłaszcza dotyczących ekstradycji i wzajemnej pomocy prawnej w sprawach karnych. Spośród uzgodnionych traktatów ani jeden nie idzie tak daleko jak obowiązujące prawodawstwo UE (Peers 2016c).

Anastazja Gajda – doktor habilitowana, profesor w Zakładzie Nauk o Bezpieczeństwie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego. Zainteresowania badawcze: Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE, współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych, ochrona jednostki w UE. Autorka wielu artykułów dotyczących m.in. współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, zarządzania granicami zewnętrznymi UE i polityki bezpieczeństwa wewnętrznego UE oraz dwóch monografi *Regiony w prawie wspólnotowym. Prawne problemy udziału regionów polskich w procesach integracyjnych* (2005) oraz *Ochrona praw podstawowych jednostki w procesie harmonizacji prawa karnego procesowego w Unii Europejskiej* (2011)

Anastazja Gajda – habilitated doctor, a professor at the Department of Security Science, Faculty of Law and Administration, University of Opole. Research interests: Area of Freedom, Security and Justice in the EU, police and judicial cooperation in criminal matters, protection of the individual in the EU. She wrote many articles on judicial cooperation in criminal matters, management of the external borders of the EU and the internal security policy of the EU and two monographs entitled: *Regiony w prawie wspólnotowym. Prawne problemy udziału regionów polskich w procesach integracyjnych* (2005) and *Ochrona praw podstawowych jednostki w procesie harmonizacji prawa karnego procesowego w Unii Europejskiej* (2011)

➔ Bibliografia

- AGREEMENT on Operational and Strategic Cooperation between the Kingdom of Denmark and the European Police Office, 29 April 2017, <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/agreement-operational-and-strategic-cooperation-between-kingdom-of-denmark-and-europol> (01.03.2018).
- AMBOS Kai, BOCK Stefanie (2017), *Brexit and the European Criminal Justice System – An Introduction*, „Criminal Law Forum”, 28(2).
- AMIN Shakir Mahmoud (1996), *Criminal Justice in the European Union – Approximation or Co-operation?* „Comparative Law Review”, nr 6.

ze Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej określającej warunki jego wystąpienia z Unii Europejskiej, COM(2017) 218, Bruksela, 3.5 2017.

- BARCZ Jan (2016), *Brexit – w sprawie interpretacji postanowień art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy”, nr 12.
- BOCK Stefanie (2017), *Brexit and the Future of European Criminal Law: a German Perspective*, „Criminal Law Forum”, 28(2).
- CARRERA Sergio, GUILD Elspeth, CHUN LUK Ngo (2016), *What does Brexit mean for the EU's Area of Freedom, Security and Justice?*, „CEPS Commentary”, 11.07.2016.
- CURTIN Deirdre (2017), *Brexit and the EU Area of Freedom, Security and Justice: Bespoke Bits and Pieces*, w: Federico Fabbrini (ed.), *The Law & Politics of Brexit*, Oxford.
- DAWSON Joanna (2017), *Brexit: implications for policing and criminal justice cooperation*, „Briefing Paper”, nr 7650, <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP7650%23fullreport> (01.03.2018).
- DECYZJA (2013), Decision pursuant to Article 10 of Protocol 36 to the Treaty on the Functioning of the European Union, Cm 8671, July 2013, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/235912/8671.pdf (01.03.2018).
- DECYZJA (2014), Decision pursuant to Article 10(5) of Protocol 36 to The Treaty on the Functioning of the European Union, Cm 8897, July 2014, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/326698/41670_Cm_8897_Accessible.pdf (1.3.2018).
- DECYZJA Komisji 2017/388 z dnia 6 marca 2017 r. potwierdzająca uczestnictwo Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), Dz. Urz. UE L 59 z 7.3.2017.
- DECYZJA Komisji 2014/858/UE z dnia 1 grudnia 2014 r. w sprawie powiadomienia przez Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej o chęci uczestnictwa w aktach Unii w dziedzinie współpracy policyjnej i wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, przyjętych przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego i niebędących częścią dorobku Schengen, Dz. Urz. UE L 345 z 1.12.2014.
- DECYZJA Rady 2002/187/WSiSW z dnia 28 lutego 2002 r. ustanawiająca Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością, Dz. Urz. WE L 63 z 6.3.2002.
- DECYZJA Rady 2003/659/WSiSW z dnia 18 czerwca 2003 r. zmieniająca decyzję 2002/187/WSiSW ustanawiającą Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością, Dz. Urz. UE L 245 z 29.9.2003.
- DECYZJA Rady 2009/426/WSiSW z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wzmocnienia Eurojustu, Dz. Urz. UE L 138 z 4.6.2009.
- DECYZJA Rady 2014/857/UE z dnia 1 grudnia 2014 r. w sprawie notyfikowania przez Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej chęci uczestnictwa w niektórych przepisach dorobku Schengen zawartych w katach prawnych Unii w dziedzinie współpracy policyjnej i współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych oraz zmieniająca decyzje 200/365/WE i 2004/926/WE, Dz. Urz. UE L 345 z 1.12.2014.
- DECYZJA RAMOWA 2002/584/WSiSW Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi, Dz. Urz. UE L 190 z 18.7.2002.
- DECYZJA RAMOWA 2005/214/WSiSW Rady z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do kar o charakterze pieniężnym, Dz. Urz. UE L 76 z 22.3.2005.

- DECYZJA RAMOWA 2006/783/WSiSW Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do nakazów konfiskaty, Dz. Urz. UE L 328 z 24.11.2006.
- DECYZJA RAMOWA 2008/909/WSiSW Rady z dnia 27 listopada 2008 r. o stosowaniu zasady wzajemnego uznawania do wyroków skazujących na karę pozbawienia wolności lub inny środek polegający na pozbawieniu wolności – w celu wykonania tych wyroków w Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 327 z 5.12.2008.
- DECYZJA RAMOWA 2009/829/WSiSW Rady z dnia 23 października 2009 r. w sprawie stosowania przez państwa członkowskie Unii Europejskiej zasady wzajemnego uznawania do decyzji w sprawie środków nadzoru stanowiących alternatywę dla tymczasowego aresztowania, Dz. Urz. UE L 294 z 11.11.2009.
- DELIVET Philippe (2016), *British referendum: what impact on Justice and Home Affairs?* Fondation Robert Schuman, „European Issues”, nr 397.
- DELMAS-MARTY Mireille (1998), *The European Union and Penal Law*, „European Law Journal”, 4(1).
- DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Civil Liberties, Justice and Home Affairs (2017), *The implications of the United Kingdom's withdrawal from the European Union for the Area of Freedom, Security and Justice. Study*, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596824/IPOL_STU\(2017\)596824_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596824/IPOL_STU(2017)596824_EN.pdf) (01.03.2018).
- DOKUMENT RADY UE (2018), *Uzupełniające wytyczne dotyczące negocjacji ze Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w sprawie umowy określającej warunki jego wystąpienia z Unii Europejskiej*, Bruksela 29.01.2018, XT 21004/18 ADD 1 REV 2.
- DYREKTYWA 2011/99/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie europejskiego nakazu ochrony, Dz. Urz. UE L 338 z 21.12.2011.
- DYREKTYWA 2014/41/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych, Dz. Urz. UE L 130 z 1.5.2014.
- DYREKTYWA 2016/680 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW, Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2016.
- EUROJUST (2016), *Sprawozdanie roczne 2016*, http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202016/AR2016_PL.pdf (01.03.2018).
- EUROPEAN COMMISSION (2017a), *Commission welcomes Europol's new mandate and cooperation agreement with Denmark* (press release), 29.4.2017, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-1169_en.htm (01.03.2018).
- EUROPEAN COMMISSION (2017b), *Essential Principles on Ongoing Police and Judicial Cooperation in Criminal matters, TF-50 8/2 – Commission to UK*, 12.7.2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/essential-principles-ongoing-police-judicial_en_0.pdf (01.03.2018).
- EUROPOL REVIEW 2016-2017, https://www.europol.europa.eu/europol_review (01.03.2018).
- GERMAN BUNDESTAG, European Affairs Directorate Research Section for European Affairs (2016), *Consequences of Brexit for the Realm of Justice and Home Affairs, Scope for Future EU Coopera-*

- tion with the United Kingdom, <http://www.statewatch.org/news/2016/oct/uk-brexit-german-bundstag-report.pdf> (01.03.2018).
- GRUSZCZAK Artur (2013), *Zjeść ciastko i mieć ciastko. Brytyjski dylemat wyłączenia z przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Komentarze natolińskie”, nr 1.
- GRZELAK Agnieszka (2008), *Trzeci filar Unii Europejskiej. Instrumenty prawne*, Warszawa.
- GRZELAK Agnieszka (2015), *Ochrona danych osobowych we współpracy państw członkowskich UE w zwalczaniu przestępczości. W stronę standardu europejskiego*, Warszawa.
- GRZELAK Agnieszka, OSTROPOLSKI Tomasz (2011), *Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych i współpraca policyjna*, tom XI, cz. 1, Warszawa.
- GRZELAK Agnieszka, OSTROPOLSKI Tomasz, RAKOWSKI Piotr (2013), *Uwarunkowania prawne i konsekwencje włączenia Zjednoczonego Królestwa ze współpracy w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (opt-out)*, „Europejski Przegląd Sądowy”, nr 9.
- HINAJEROS Alicia, SPENCER John. R., PEERS Steve (2012), *Opting out of EU Criminal law: What is actually involved?*, „CELS Working Paper. New Series”, nr 1.
- HM GOVERNMENT (2016), *The UK's cooperation with the EU on justice and home affairs, and on foreign policy and security issues*, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/521926/The_UK_s_cooperation_with_the_EU_on_justice_and_home_affairs_and_on_foreign_policy_and_security_issues.pdf (01.03.2018).
- HM GOVERNMENT (2017), *Security, law enforcement and criminal justice: a future partnership paper*, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/45416/ Security__law_enforcement_and_criminal_justice_- _a_future_partnership_paper.PDF](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/45416/Security__law_enforcement_and_criminal_justice_-_a_future_partnership_paper.PDF) (01.03.2018).
- HOUSE OF COMMONS HANSARD (2016), *Oral Questions to the Home Department*, vol. 616, <https://hansard.parliament.uk/Commons/2016-10-31/debates/2D089A2D-F254-4376-A5C1-2E7EF446643A/EuropolEuropeanArrestWarrant> (01.03.2018).
- HOUSE OF LORDS EUROPEAN UNION COMMITTEE (2013), *EU police and criminal justice measures: The UK's 2014 opt-out decision*, „HL Paper 159”, <http://www.parliament.uk/documents/the-uks-2014-opt-out-decision1.pdf> (01.03.2018).
- HOUSE OF LORDS EUROPEAN UNION COMMITTEE (2016), *Brexit: future UK-EU security and police cooperation*, „HL Paper 77”, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldeucom/77/77.pdf> (01.03.2018).
- HOUSE OF LORDS EUROPEAN UNION COMMITTEE (2017), *Brexit: judicial oversight of the European Arrest Warrant*, „HL Paper 16”, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldeucom/16/16.pdf> (01.03.2018).
- JENEY Petra (2016), *The European Union's Area of Freedom, Security and Justice without the United Kingdom - Legal and Practical Consequences of Brexit*, „ELTE Law Journal”, nr 1.
- JOINT REPORT (2017) from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union, 8 December 2017, https://ec.europa.eu/commission/publications/joint-report-negotiators-european-union-and-united-kingdom-government-progress-during-phase-1-negotiations-under-article-50-teu-united-kingdoms-orderly-withdrawal-european-union_en (01.03.2018).

- KOMUNIKAT KOMISJI (2017) do Rady Europejskiej (art. 50) w sprawie postępów w negocjacjach ze Zjednoczonym Królestwem na mocy art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej, Bruksela, 8.12.2017, COM(2017) 784 final.
- KONWENCJA Rady Europy nr 108 o ochronie danych osobowych w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych z 28 stycznia 1981 r., Dz.U. 2003, nr 3, poz. 25.
- MAYSTROVICH Elena, KUCHERYAVAYA Elena (2018), *Development of the institution of mutual recognition and enforcement of judgments in the countries of the European Union*, „Przegląd Europejski” nr 2/2018.
- MITSILEGAS Valsamis (2016), *The Uneasy Relationship between the United Kingdom and European Criminal Law. From Opt-outs to Brexit?* „Criminal Law Review”, issue 8.
- MITSILEGAS Valsamis (2017a), *European Criminal Law after Brexit*, „Criminal Law Forum”, 28(2).
- MITSILEGAS Valsamis (2017b), *European criminal law without the United Kingdom? The triple paradox of Brexit*, „New Journal of European Criminal Law”, vol. 8(4).
- MITSILEGAS Valsamis, GIUFFRIDA Fabio (2017), *The Role of EU Agencies in Fighting Transnational Environmental Crime: New Challenges for Eurojust and Europol*, „Brill Research Perspectives in Transnational Crime”, vol. 1, nr. 1.
- PARRY Antoine (2017), *Brexit & the European Arrest Warrant: How Will Change Affect the Interests of Citizens?* ECAS Brussels, <http://ecas.org/wp-content/uploads/2017/11/Brexit-andthe-EAW.pdf> (01.03.2018).
- PEERS Steve (2016a), *EU Justice and Home Affairs Law. Volume I: EU Immigration and Asylum Law*, 4th Edition, Oxford.
- PEERS Steve (2016b), *EU Justice and Home Affairs Law. Volume II: EU Criminal Law, Policing, and Civil Law*, 4th Edition, Oxford.
- PEERS Steve (2016c), *How would Brexit impact the UK's involvement in EU policing and criminal law?*, „EU Law Analysis”, 21 June 2016, <http://eulawanalysis.blogspot.be/2016/06/eu-referendum-brief-5-how-would-brexit.html> (21.06.2016).
- PROTOKÓŁ (nr 19) w sprawie dorobku Schengen włączonego w ramy Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202 z 7.6.2016.
- PROTOKÓŁ (nr 21) w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, Dz. Urz. UE C 202 z 7.6.2016.
- PROTOKÓŁ (nr 22) w sprawie stanowiska Danii, Dz. Urz. UE C 202 z 7.6.2016.
- PROTOKÓŁ (nr 36) w sprawie postanowień przejściowych, Dz. Urz. UE C 202 z 7.6.2016.
- RADA EUROPEJSKA (2017), *Posiedzenie Rady Europejskiej (art. 50), 15 grudnia 2017 r. – Wytoczne*, Bruksela, 15.12. 2017, EUCO XT 20011/17.
- ROZPORZĄDZENIE 2016/794 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępujące uchylające decyzje Rady 2009/371/WSiSW, 2009/934/WSiSW, 2009/935/WSiSW, 2009/936/WSiSW i 2009/968/WSiSW, Dz. Urz. UE L 135 z 24.5.2016.
- ROZPORZĄDZENIE 2017/1939 Rady (UE) z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, Dz. Urz. UE L 283 z 31.10.2017.
- ROZPORZĄDZENIE 2018/1727 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach

- Karnych (Eurojust) oraz zastąpienia i uchylecia decyzji Rady 2002/187/WSiSW, Dz. Urz. UE L 295 z 21.11.2018.
- SPENCER John R. (2012), *Opting out of EU Criminal Justice*, „Archbold Review” 2012, issue 7.
- SUOMINEN Annika (2017), *Brexit and EU Criminal Law – the Norwegian Approach*, „Criminal Law Forum”, vol. 28.
- ŚWIATŁOWSKI Andrzej, NITA-ŚWIATŁOWSKA Barbara (2017), *Brexit and the Future of European Criminal Law – A Polish Perspective*, „Criminal Law Forum”, vol. 28.
- TA, Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, podpisany w Amsterdamie 2 października 1997 r., Dz. Urz. WE C 340 z 10.11.1997.
- TFUE, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. C 202 z 7.6.2016.
- THE UK IN A CHANGING EUROPE (2017), *Post-Brexit law enforcement cooperation: negotiations and future options*, <http://ukandeu.ac.uk/wp-content/uploads/2017/11/Post-Brexit-law-enforcement-cooperation-negotiations-and-future-options.pdf> (1.3.2018).
- TL, Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007. Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Dz. Urz. UE C 202 z 7.6.2016.
- TOMCZYK Marek (2018), *Prokuratura Europejska. Geneza, ewolucja oraz kluczowe kontrowersje w perspektywie funkcjonowania organu*, Warszawa.
- TUE, Traktat o Unii Europejskiej, podpisany w Maastricht 7 lutego 1992 r., Dz. Urz. WE C 191 z 29.7.1992.
- TWE, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. C 321 E z 29.12.2006.
- WEYEMBERGH Anne (2011), *The Development of Eurojust: Potential and Limitations of Article 85 of the TFEU*, „New journal of European Criminal Law”, vol. 1.
- WEYEMBERGH Anne (2017), *Consequences of Brexit for European Union Criminal law*, „New Journal of European Criminal Law”, vol. 8(3).
- WNIOSEK rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust), COM(2013) 535, Bruksela 17.7.2013.

Współpraca eurodeputowanych w ramach grupy politycznej Europejskich Konserwatystów i Reformatorów¹

Paula Wiśniewska, *Uniwersytet Wrocławski (Polska)*

E-mail: paula.wisniewska@uwr.edu.pl

ORCID ID: 0000-0001-7664-8522

Streszczenie

Artykuł został poświęcony grupie Europejskich Konserwatystów i Reformatorów, działającej w Parlamencie Europejskim od 2009 r. Jedną z dominujących partii w grupie EKR jest brytyjska Partia Konserwatywna oraz polska partia Prawo i Sprawiedliwość. W związku z wyjściem Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej powstaje pytanie, czy grupa jest na tyle zinstytucjonalizowana, żeby przetrwała po opuszczeniu jej przez torysów? Korzystając z literatury przedmiotu, a także raportów i sprawozdań, przygotowanych przez Parlament Europejski, autorka stara się znaleźć odpowiedzi na następujące pytania badawcze: jak doszło do nawiązania współpracy partii konserwatystów w ramach EKR? Jak wygląda wewnętrzna organizacja grupy EKR? Jakie funkcje sprawowali przedstawiciele EKR w Parlamencie Europejskim?

Słowa kluczowe: Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy, Sojusz Europejskich Konserwatystów i Reformatorów, Parlament Europejski, grupy polityczne, Brexit, instytucjonalizacja

Cooperation of the Members of European Parliament in European Conservatives and Reformists Group

Abstract

The aim of the article is to investigate a cooperation between the Members of the European Parliament in the European Conservatives and Reformist Group. ECR Group was formed in the European Parliament in 2009 and the biggest parties in ECR are the British Conservative Party and Polish Law and Justice. United Kingdom will leave the European Union and the question is whether the ECR group is enough institutionalised to survive after Brexit? The Author of the article uses the analysis of the scholar literature, reports and ECR's political programs, and tries to find answers to the following research questions: how did the conservative parties cooperate within the ECR? What is the internal structure of the ECR group? What positions were held by ECR in the European Parliament?

¹ Artykuł powstał w wyniku realizacji projektu badawczego nr 2016/23/N/HS5/00391 finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki

Keywords: European Conservatives and Reformists Group, Alliance of European Conservatives and Reformists, European Parliament, political groups, Brexit, institutionalisation

Wielka Brytania stanowi drugą co do wielkości siłę w Parlamencie Europejskim (PE), obsadzając 71 mandatów. Brytyjcy eurodeputowani należeli do największych frakcji w Parlamencie Europejskim: do grupy Europejskiej Partii Ludowej (EPL) czy też Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów (PPSD). Od 2009 r. brytyjska Partia Konserwatywna, polskie Prawo i Sprawiedliwość (PiS) oraz czeska Obywatelska Partia Demokratyczna (OPD) zdecydowały się na nawiązanie współpracy w ramach grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów (EKR). Trzon grupy stanowili brytyjscy Torysi. Wobec tego, że od marca 2017 r. pomiędzy Wielką Brytanią a Komisją Europejską (KE) rozpoczęły się negocjacje dotyczące warunków wyjścia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej, nasuwa się pytanie, czy Brexit wywrze wpływ na współpracę konserwatystów w Parlamencie Europejskim? Jest to pierwsza w historii integracji europejskiej sytuacja, kiedy państwo członkowskie zdecydowało się na opuszczenie struktur unijnych². Wobec tego precedensu nie ma jeszcze wypracowanej żadnej formuły, w jaki sposób będzie układać się współpraca pomiędzy Wielką Brytanią a Unią Europejską po Brexicie.

Celem artykułu jest określenie, w jaki sposób kształtowała się współpraca partii konserwatywnych w ramach grupy EKR w latach 2009–2019 na forum Parlamentu Europejskiego, a także zbadanie poziomu instytucjonalizacji grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów w strukturach europejskiego parlamentu. W niniejszym artykule autorka stara się odpowiedzieć na następujące pytania badawcze: jak doszło do nawiązania współpracy partii konserwatywnych w ramach EKR? Jak wygląda wewnętrzna organizacja grupy EKR? Jakie funkcje sprawowali przedstawiciele EKR w Parlamencie Europejskim? Czy grupa jest na tyle silnie zinstytucjonalizowana, żeby przetrwać w strukturach Parlamentu Europejskiego po Brexicie?

W literaturze przedmiotu są opracowania, dotyczące pojedynczych rodzin partyjnych, tworzących grupy w Parlamencie Europejskim: socjalistów, chadeków, zielonych oraz populistów. O chadekach pisali m. in. Thomas Jansen (1998), Karl M. Johansson (1997), a także Wolfram Kaiser (2007), Beata Kosowska-Gąstoł (2004, 2018), Steven Van Hecke i Emanuel Gerard (2004), Wojciech Gagatek (2009). Partią Europejskich Socjalistów zajmowali się m.in. Robert Ladrech (2000), Erol Külahci i Simon Lightfoot (2014), Anna A. Skrzypek (2010). O Partii Zielonych pisali m. in. Jon Burchell (2002), Nathalie Brack i Camille Kelbel (2016). Partiami populistycznymi w Parlamencie Europejskim zajmowały się: Nathalie Brack (2018), Anna Pacześniak (2017), Paula Wiśniewska (2017). Na tle bogatej literatury przedmiotu niewiele jest pozycji traktujących o grupie Europejskich Konserwatystów i Reformatorów.

W artykule wykorzystano metodę historyczną oraz metodę systemową. Metoda historyczna została zastosowana w celu zbadania genezy współpracy partii konserwa-

² Grenlandia, która jest częścią Królestwa Danii, wystąpiła ze Wspólnot w 1979 r. ze względu na obostrzenia w kwestii połowu ryb. W relacjach z Unią Europejską ma status terytorium zamorskiego. Sytuacja Grenlandii jest szczególna, ponieważ jest ona częścią państwa należącego do Unii Europejskiej.

tywnych na poziomie unijnym. Natomiast analiza systemowa była pomocna w określeniu pozycji grupy EKR w Parlamencie Europejskim w odniesieniu do funkcji sprawowanych przez jej posłów w prezydium i komisjach parlamentarnych.

W celu określenia zdolności grupy EKR do przetrwania w strukturach PE po wyjściu Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej posłużono się modelem instytucjonalizacji partii politycznych. Model instytucjonalizacji w odniesieniu do partii politycznych na poziomie europejskim oraz grup politycznych w Parlamencie Europejskim był już wykorzystywany w badaniach frakcji przez innych naukowców (Kosowska-Gąstot 2004, 2005; Gagatsek 2007).

Przy pisaniu artykułu korzystano z danych zastanych: raportów, sprawozdań i zestawień udostępnianych na stronach Parlamentu Europejskiego. Na ich podstawie określono liczbę funkcji sprawowanych przez przedstawicieli frakcji EKR w prezydium PE oraz eurokomisjach w VII i VIII kadencji PE.

Artykuł został podzielony na cztery części: w pierwszej przeanalizowano, jak układała się współpraca brytyjskiej Partii Konserwatywnej z partiami o profilu chrześcijańsko-demokratycznym. Następnie opisano przesłanki, którymi kierowały się: brytyjska Partia Konserwatywna, czeska Obywatelska Partia Demokratyczna oraz polskie Prawo i Sprawiedliwość, zawiązując współpracę w ramach grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów. W drugiej części artykułu została zaprezentowana kategoria instytucjonalizacji partii politycznych oraz wyjaśniono, w jaki sposób model instytucjonalizacji można wykorzystać w odniesieniu do grup politycznych, działających w Parlamencie Europejskim. Następnie zbadano fazy instytucjonalizacji grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów w Parlamencie Europejskim. Ostatnia część artykułu została poświęcona na przeanalizowanie pozycji grupy EKR w VII i VIII kadencji Parlamentu Europejskiego w odniesieniu do funkcji sprawowanych przez jej członków w komisjach parlamentarnych oraz w prezydium PE.

Alianse brytyjskich konserwatystów w Parlamencie Europejskim

Tryb prac Parlamentu Europejskiego jest zdominowany przez grupy polityczne, inaczej zwane frakcjami. Model pracy we frakcjach politycznych wykształcił się w Zgromadzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EW/WiS) w 1953 r. (Pridham G., Pridham P. 1981: s. 30). Podczas dyskusji nad regulaminem Zgromadzenia uznano, że oddelegowani reprezentanci państw członkowskich powinni zrzeszać się w grupach na podstawie przynależności ideologicznej a nie narodowej. Współpraca posłów z różnych państw członkowskich w ramach grup politycznych przyczynia się również do ich integrowania. Jako pierwsze swoje frakcje utworzyły trzy rodziny polityczne: chrześcijańscy demokraci, socjaliści i liberałowie (Hix, Noury, Roland 2007: s. 22). Aby utworzyć grupę polityczną, potrzeba było wówczas 25 posłów reprezentujących co najmniej jedną czwartą państw członkowskich. Poseł mógł należeć tylko do jednej grupy politycznej (Regulamin Parlamentu Europejskiego 2017: art. 32).

Wraz z instytucjonalizacją prawną funkcjonowania grup politycznych w Parlamencie Europejskim oraz nawiązywaniu coraz ściślejszej współpracy partii politycznych na

poziomie ponadnarodowym, przed pierwszymi wyborami do Parlamentu Europejskiego w 1979 r., partie zdecydowały się na utworzenie sojuszy w ramach transnarodowych federacji partii politycznych, które obecnie w aktach prawnych Unii Europejskiej są określane jako partie polityczne na poziomie europejskim (Kosowska-Gąstoł 2005: s. 74–75).

Gdy w 1973 r. Wielka Brytania przystąpiła do Wspólnot Europejskich, we Wspólnym Zgromadzeniu działały dwie frakcje reprezentujące ideologię konserwatywną: grupa Chrześcijańskich Demokratów i grupa Europejskich Demokratów zdominowana przez gaullistów (Johansson 1997: s. 74). Początkowo torysi chcieli dołączyć do grupy Chrześcijańskich Demokratów, w której, oprócz chadeków, zasiadali przedstawiciele partii konserwatywnych. Należeli do niej również niemieccy przedstawiciele CDU/CSU (niem. *Christlich-Demokratische Union Deutschlands*, niem. *Christlich-Soziale Union*) z którymi Brytyjczycy ściśle współpracowali w ramach Konferencji Międzypartyjnych. Torysi nie dołączyli jednak do Chrześcijańskich Demokratów, bo ich członkostwu sprzeciwili się Holendrzy, Włosi i Belgowie (Lodge, Herman 1982: s. 176). Brytyjska Partia Konserwatywna oraz Duńska Partia Konserwatywna postanowiły utworzyć we Wspólnym Zgromadzeniu frakcję Europejskich Konserwatystów.

W 1976 r., na szczycie Rady Europejskiej w Paryżu, zapadła decyzja o przeprowadzeniu pierwszych bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego. Wobec tego chadecja, socjaliści oraz konserwatyści postanowili zacieśnić współpracę nie tylko w Parlamencie Europejskim, ale również na poziomie ponadnarodowym. Na konferencji międzypartyjnej konserwatystów w 1978 r. podjęto decyzję o nawiązaniu transnarodowej współpracy i utworzeniu Europejskiej Unii Demokratycznej (Jansen 1998: s. 69), a w 1979 r. o utworzeniu w Parlamencie Europejskim grupy Europejskich Demokratów (ED).

W pierwszych bezpośrednich wyborach do Parlamentu Europejskiego zostało wybranych 410 posłów z 9 państw członkowskich. W latach 1979–1984 grupa ED była trzecią siłą w Parlamencie Europejskim, liczącą 64 członków, z czego aż sześćdziesięciu reprezentantów stanowili torysi, jeden członek pochodził z Irlandii Północnej, a trzech z dwóch duńskich partii: Duńskiego Centrum Demokratów oraz Duńskich Konserwatystów. Co ciekawe, partie, które utworzyły grupę Europejskich Demokratów, pochodziły z państw członkowskich przyjętych do Wspólnot dopiero w 1973 r. Ponadto były postrzegane jako partie, mające dość sceptyczne nastawienie do całego procesu integracji europejskiej.

Podczas prac w Parlamencie Europejskim zawiązał się nieformalny sojusz pomiędzy grupą Europejskich Demokratów a grupą Europejskiej Partii Ludowej³. Członkowie grup konsultowali się w sprawie głosowań przed sesją plenarną, a czasami dochodziło do organizowania wspólnych spotkań frakcji (Jansen 1998: s. 77). Dzięki temu EPL i ED razem miały dominującą większość w Parlamencie Europejskim.

W 1992⁴ r. doszło do zinstytucjonalizowania współpracy pomiędzy chadekami i konserwatystami w Parlamencie Europejskim. Jedną z przyczyn był spadek poparcia

³ Wcześniej grupa Chrześcijańskich Demokratów. W 1979 r. grupa zmieniła nazwę na Europejską Partię Ludową.

⁴ Na przyłączenie się Brytyjskiej Partii Konserwatywnej miała też wpływ zmiana Przewodniczącego. W 1990 r. miejsce Margaret Thatcher zajął John Major, który wykazywał przychylniejsze stanowisko wobec Wspólnot Europejskich.

dla brytyjskich oraz duńskich konserwatystów podczas eurowyborów w 1989 r. Torysi zdobyli tylko 32 mandaty, podczas gdy Duńscy Konserwatyści zaledwie dwa. Hiszpańscy konserwatyści z Partii Ludowej, którzy od 1986 r. współpracowali z ED, postanowili wstąpić do grupy Europejskiej Partii Ludowej. Tym samym Brytyjczycy i Duńczycy nie spełniali wymogów pozwalających na utworzenie samodzielnej grupy w Parlamencie Europejskim (Johansson 1997: s. 69–70). Alians pomiędzy EPL a ED był także możliwy ze względu na zmianę układu sił wewnątrz EPL⁵. W związku ze spadkiem poparcia dla partii chadeckich w Europie, EPL była bardziej skłonna do współpracy z rodziną partii spoza kręgu ideologicznego, aby utrzymać swoją pozycję w Parlamencie Europejskim. Po długich pertraktacjach Europejscy Demokraci połączyli się z Europejską Partią Ludową, ale na zasadzie stowarzyszenia. Członkowie ED akceptowali założenia programowe EPL, ale nie był on dla nich wiążący (Gagatek 2007: s. 20). Po wyborach w 1999 r. do nazwy grupy Europejskiej Partii Ludowej został dodany drugi element: Europejscy Demokraci. Tym samym od 1999 r. grupa EPL-ED zyskała dominującą pozycję w Parlamencie Europejskim. Alians z Brytyjczykami wzmocnił EPL pod względem ilościowym, co przełożyło się m. in. na większą liczbę funkcji sprawowanych przez członków jej grupy w komisjach parlamentarnych i prezydium Parlamentu Europejskiego.

Pomimo tego, że Brytyjczycy nie we wszystkich sprawach zgadzali się z linią programową, reprezentowaną przez grupę Europejskiej Partii Ludowej i często podczas sesji plenarnych głosowali inaczej niż reszta grupy, to sojusz EPL-ED przetrwał aż do 2009 r.

Kategoria instytucjonalizacji w odniesieniu do grup politycznych w Parlamencie Europejskim

Instytucjonalizacja partii politycznych jest definiowana jako „przekształcenie stowarzyszeń w większym lub mniejszym stopniu ustrukturyzowanych w organizacje o wyraźnym celu zdobycia i utrzymania władzy państwowej” (Katz, Mair 1995: s. 6). Mamy do czynienia z dwoma ujęciami instytucjonalizacji: prawnym oraz socjologicznym. W ujęciu prawnym oznacza to, że działalność partii została unormowana w aktach prawnych: konstytucji, ustawach, aktach wykonawczych (Antoszewski, Herbut 2008: s. 107). W ujęciu socjologicznym można uznać, że partia jest zinstytucjonalizowana, kiedy nastąpiła jej społeczna akceptacja (Mény, 1990: s. 65). W procesie analizy instytucjonalizacji partii politycznych wyróżnione zostały trzy fazy: identyfikacja, organizacja i stabilizacja (Harmel, Svasand 1993: s.71).

Faza identyfikacji partii polega na znalezieniu optymalnej dla jej członków tożsamości programowej oraz określeniu jej miejsca pomiędzy funkcjonującymi partiami politycznymi. Faza organizacji, jak sama nazwa wskazuje, polega na utworzeniu struktur, w których będzie dobry przepływ informacji pomiędzy jej członkami. Ponadto powinien zostać wyłoniony lider, uznawany przez pozostałych członków partii, będący w stanie zapewnić

⁵ W 1994 r. doszło do rozwiązania włoskiej partii Chrześcijańskich Demokratów, którzy nie godzili się na współpracę z partiami konserwatywnymi. Do EPL została przyjęta Partia Ludowa z Hiszpanii, która opowiadała się za otwarciem EPL na partie z innych rodzin politycznych.

spójność wewnątrzpartyjną. W fazie organizacji istotna jest również liczba członków, kwestie finansowe oraz zaplecze infrastrukturalne. Faza stabilizacji następuje, gdy partie wygrywają wybory i są w stanie samodzielnie lub w koalicji sprawować funkcje rządzenia (Żmigrodzki 2005: s. 133). To oznacza, że partia stała się uczestnikiem przetargów parlamentarno-gabinetowych (Antoszewski, Herbut 2008: s. 114).

W fazie identyfikacji grupy politycznej w Parlamencie Europejskim, partia musi rozpoznać inne partie z tej samej rodziny ideologicznej. Posłowie wybrani do Parlamentu Europejskiego, w przeważającej większości, posiadają już afiliację partyjną. Zatem to nie pojedynczy posłowie, ale całe partie poszukują zbieżnych programowo partii z pozostałych krajów członkowskich lub przystępują do istniejącej grupy, reprezentującej określoną rodzinę ideologiczną. Następnie członkowie grupy, po jej ukonstytuowaniu się w Parlamencie Europejskim, przyjmują wspólny program polityczny.

W fazie organizacji grup politycznych w Parlamencie Europejskim, istotne jest wybranie zarządu grupy. Przewodniczący grupy odpowiada za prowadzenie posiedzeń grupy politycznej, a także reprezentuje grupę na spotkaniach Konferencji Przewodniczących (Regulamin Parlamentu Europejskiego 2017: art. 26). Razem z Sekretariatem Grupy pilnuje, aby wewnątrz frakcji był dobry przepływ informacji. W fazie organizacji ważna jest wielkość grupy. Ze względu na proporcjonalny rozdział funkcji w Parlamencie Europejskim, im większa grupa, tym więcej stanowisk otrzymują jej członkowie, a tym samym mają wpływ na agendę Parlamentu Europejskiego.

W Parlamencie Europejskim nie ma podziału na rządzących i opozycję ze względu na to, że kompetencje legislacyjne są dzielone pomiędzy Radę, Komisję Europejską a Parlamentem Europejskim. Chociaż formalnie w Parlamencie Europejskim nie formułuje się koalicji, to jednak grupy tworzą sojusze podczas głosowań w komisjach parlamentarnych, na sesjach plenarnych, a także wybierając przewodniczącego Parlamentu Europejskiego. Analizując czy dana grupa bierze udział w sojuszu dysponującym większością głosów w PE, można wskazać, która grupa polityczna rządzi w Parlamencie Europejskim, a która jest w opozycji. Fazę stabilizacji można zatem zbadać poprzez sprawdzenie, czy grupa bierze udział w przetargach związanych z obsadzeniem funkcji przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, wskazując ilu jej przedstawicieli zasiada w prezydium Parlamentu Europejskiego oraz ilu członków sprawuje funkcje przewodniczących i wiceprzewodniczących w komisjach parlamentarnych.

Fazy instytucjonalizacji grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów

Współpraca pomiędzy brytyjską Partią Konserwatywną, czeską Obywatelską Partią Demokratyczną oraz polską partią Prawo i Sprawiedliwość została zapoczątkowana w 2003 r. przed akcesją Polski i Czech do Unii Europejskiej (Akbaba 2014). W Parlamencie Europejskim trwały wtedy prace nad Traktatem Konstytucyjnym, na kształt którego nie zgadzali się torysi. Sojuszników znaleźli wśród państw kandydujących. To wtedy zaczął się proces identyfikacji, którego skutkiem było przyjęcie wspólnego programu „Apelu

Praskiego" (*Apel Praski* W/W). W 2003 roku liderzy brytyjskiej Partii Konserwatywnej, czeskiej Obywatelskiej Partii Demokratycznej (OPD) oraz polskiego Prawa i Sprawiedliwości (PiS) podpisali „Apel Praski”, w którym odrzucili federalistyczną koncepcję superpaństwa. W dokumencie opowiedzieli się za dobrowolną współpracą suwerennych państw i zacieśnianiem integracji w obszarach gospodarczych (*Apel Praski* W/W).

Współpraca pomiędzy OPD a torysami umocniła się po tym, jak na czele brytyjskiej Partii Konserwatywnej stanął David Cameron, który już w czasie wewnętrznej kampanii w partii w 2005 r. mówił o zerwaniu sojuszu z EPL i utworzeniu nowej grupy politycznej. Cameron zaczął prowadzić rozmowy z szefem OPD, Mirkiem Topolankiem. Efektem tego było powołanie w 2005 r. Ruchu na Rzecz Reformy Europejskiej, który był zapowiedzią tworzenia się nowego przymierza konserwatystów (Fontaine 2009: s. 541). Prawo i Sprawiedliwość też było zainteresowane stworzeniem nowej grupy politycznej. Do EPL należała jeszcze jedna partia z Polski – Platforma Obywatelska, z którą PiS rywalizował na polskiej scenie parlamentarnej. Współdziałanie obu partii w jednej grupie politycznej nie było zatem możliwe. Drugim powodem było odmienne od grupy EPL spojrzenie PiS-u, na kierunek, w którym zmierza integracja europejska.

Dalszy proces identyfikacji grupy EKR połączony z procesem organizacji, nastąpił po wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. W trakcie VII kadencji Parlamentu Europejskiego torysi, OPD, PiS, belgijska Lista Dedeckera (niderl. *LijstDedecker*, LD), fińska Partia Centrum (fiń. *SuomenKeskusta*, Kesk.), Węgierskie Forum Demokratyczne (węg. *Magyar Demokrata Fórum*, MDF), łotewska partia Dla Ojczyzny i Wolności (łot. *Tēvzemei un Brīvībai / Latvijas Nacionālās Neatkarības Kustība*, TB/TNNK) i holenderska Unia Chrześcijańska (nl. *Christen Unie*, CHU) wspólnie powołali grupę liczącą 54 postów (zob.: *Our History*, W/W). Po wyborach w 2009 r. grupa przyjęła swój wewnętrzny program polityczny „Deklarację praską”. Podkreślono w nim, że EKR chce, aby Unia Europejska była wspólnotą suwerennych państw, zintegrowaną w obszarach gospodarczych i ekonomicznych. EKR stawia sobie za cel budowanie Unii Europejskiej opartej na czterech filarach: eurorealizmie, otwartości, odpowiedzialności oraz demokracji (*Deklaracja praska* W/W).

Utworzenie nowej grupy politycznej w PE wiązało się z utworzeniem formalnych struktur organizacyjnych. Na czele EKR stanęło dwóch współprzewodniczących, którzy byli przedstawicielami największych frakcji narodowych. Oprócz tego, członkowie EKR wybrali spośród siebie sześciu wiceprzewodniczących, skarbnika i wójtów. Prace zarządu wspierało biuro, w których byli przedstawiciele z pozostałych partii, tworzących grupę polityczną (*Leadership* W/W). Dzięki takiemu rozdziałowi stanowisk, wszystkie partie członkowskie miały swoich przedstawicieli w zarządzie grupy.

Kolejnym krokiem w fazie organizacji grupy, było powołanie przez grupę EKR paneuropejskiej partii politycznej: Sojusz Europejskich Konserwatystów i Reformatorów (ang. *Alliance of European Conservatives and Reformists in Europe* – AECR). Było to działanie zmierzające w stronę zacieśniania współpracy, już nie tylko w Parlamencie Europejskim, ale także na poziomie transnarodowym. W 2016 roku zmieniono nazwę partii na Sojusz Konserwatystów i Reformatorów w Europie (ACRE). Konserwatyści zdecydowali się na

przeformułowanie nazwy partii z uwagi na fakt, że należą do niej partie także spoza Unii Europejskiej. Obecnie ACRE tworzy ponad trzydzieści partii politycznych z m. in. Australii, Gruzji, Kanady i Stanów Zjednoczonych (*Our family* WWW). W 2019 roku w szeregi Sojuszu zostały przyjęte partie skrajnie prawicowe m.in. Bracia Włosi (wł. *Fratelli d'Italia*), Szwedzcy Demokraci (szw. *Sverigedemokraterna*) oraz hiszpański Vox (zob.: *Members of ECR* WWW).

ACRE ma ustrukturyzowaną organizację wewnętrzną. Na czele europartii stoi przewodniczący, a jego działania wspiera trzech wiceprzewodniczących. Raz na dwa lata jest organizowany Kongres, podczas którego oddelegowani członkowie partii tworzących Sojusz, dyskutują o dalszych działaniach podejmowanych wspólnie na forum Unii Europejskiej. Ponadto przy ACRE działa *think-tank* pod nazwą *New Direction*, który jest zapleczem intelektualnym partii politycznej oraz grupy politycznej.

Wejście w fazę stabilizacji grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów nastąpiło po wyborach w 2014. Kolejne partie z rodziny konserwatystów zdecydowały się dołączyć do grupy EKR oraz do partii ACRE. W 2014 roku do grupy EKR należeli przedstawiciele osiemnastu państw członkowskich: Belgii, Bułgarii, Chorwacji, Cypru, Czech, Danii, Grecji, Finlandii, Holandii, Irlandii, Litwy, Łotwy, Niemiec, Polski, Rumuni, Słowacji, Włoch i Wielkiej Brytanii. Najliczniejszą reprezentację stanowili Brytyjczycy (20 przedstawicieli) oraz Polacy (19 przedstawicieli).

Tabela 1. Partie tworzące grupę Europejskich Konserwatystów i Reformatorów w VIII kadencji PE, 2014 – 2019.

Nazwa partii	Liczba członków	Państwo członkowskie
Bułgarski Ruch Narodowy (bg. <i>Народносоциално движение</i>)	1	Bułgaria
Bułgaria bez Cenzury (bg. <i>Reload Bulgaria</i>)	1	Bułgaria
Nowy Sojusz Flamandzki (be. <i>Nieuw-Vlaamse Alliantie</i>)	4	Belgia
Chorwacka Partia Konserwatywna (chorw. <i>Hrvatska stranka prava</i>)	1	Chorwacja
Solidarni (gr. <i>Αλληλεγγύη</i>)	1	Cypr
Obywatelska Partia Demokratyczna (cz. <i>Občanská demokratická strana</i>)	2	Republika Czeska
Duńska Partia Ludowa (dun. <i>Dansk Folkeparti</i>)	3	Dania
Niezależny	1	Grecja
Finns Party (fin. <i>Perussuomalaiset</i>)	2	Finlandia
Holenderska Partia Reformatorów (nl. <i>Staatkundig Gereformeerde Partij</i>)	1	Holandia
Unia Chrześcijańska (nl. <i>Christen Unie</i>)	1	Holandia

Partia Republikańska (irl. <i>Fianna Fáil</i>)	1	Irlandia
Akcja Wyborcza Polaków na Litwie (ltu. <i>Lietuvos lenkų rinkimų akcija – Kriščioniškų šeimų sąjunga</i>)	1	Litwa
Dla Ojczyzny i Wolności / Łotewski Narodowy Ruch Niepodległości (tot. <i>Tēvzemei un Brīvībai / Latvijas Nacionālās Neatkarības Kustība</i>)	1	Łotwa
Niemiecka Partia Rodzin (niem. <i>Familienpartei Deutschlands</i>)	1	Niemcy
Liberalno – konserwatywni Reformatorzy (niem. <i>Liberal-Konservative Reforme</i>)	5	Niemcy
Prawo i Sprawiedliwość	16	Polska
Prawica Rzeczypospolitej	1	Polska
Niezrzeszony	1	Polska
Partia M10 (rum. <i>Partidul M10</i>)	1	Rumunia
Wolność i Solidarność (sk. <i>Sloboda a Solidarita</i>)	1	Słowacja
New Majority (sk. <i>Nováväčšina, Nova</i>)	1	Słowacja
Zwykli ludzie i niezależne osobowości (sk. <i>Obyčajní Ľudia a nezávislé osobnosti</i>)	1	Słowacja
Partia Konserwatywna (ang. <i>Conservative Party</i>)	18	Wielka Brytania
Ulsterska Partia Unionistyczna (ang. <i>Ulster Unionist Party</i>)	1	Wielka Brytania
Włochy Bezpośrednie (wł. <i>Direzione Italia</i>)	2	Włochy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: MEMBERS OF ECR (WWW).

W VIII kadencji Parlamentu Europejskiego grupa EKR stanowiła trzecią siłę polityczną w Parlamencie Europejskim, a jej członkowie mogli ubiegać się o większą liczbę funkcji w prezydium Parlamentu Europejskiego oraz w komisjach parlamentarnych. O jej stabilizacji świadczy również fakt, że grupa EKR stała się istotnym graczem podczas wyboru przewodniczącego Parlamentu Europejskiego w drugiej połowie VIII kadencji.

Stanowiska piastowane przez eurodeputowanych z grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów w VII i VIII kadencji Parlamentu Europejskiego

W Parlamencie Europejskim podział stanowisk od przewodniczącego Parlamentu Europejskiego po przewodniczących i wiceprzewodniczących komisji parlamentarnych odbywa się według systemu proporcjonalnego w oparciu o formułę d'Hondta. Jest to zapisane w regulaminie wewnętrznym Parlamentu Europejskiego oraz zostało potwierdzone w badaniach naukowych (Kreepel 2002; Hix 2010; Kirpsza 2011; Witkowska 2014; Wiśniewska 2019). Zasada d'Hondta sprzyja dużym grupom politycznym. Przy podziale stanowisk uwzględnia się wielkość grupy, zatem im większa grupa, tym więcej dostaje funkcji w Parlamencie Europejskim.

Na pierwszej sesji plenarnej, przed głosowaniem w sprawie wyboru władz Parlamentu Europejskiego, każda grupa polityczna może wykalkulować, na podstawie uzyskanych mandatów, ile funkcji dla członków swojej grupy może oczekiwać. Najpierw dokonuje się wyboru przewodniczącego, wiceprzewodniczących Parlamentu oraz kwestorów. W Regulaminie Parlamentu Europejskiego podkreśla się, że „podczas wyboru Przewodniczącego, wiceprzewodniczących i kwestorów wskazane jest zapewnienie sprawiedliwej reprezentacji państw członkowskich oraz opcji politycznych” (Regulamin Parlamentu Europejskiego 2017: art. 15). Pierwszeństwo w wyborze funkcji ma grupa polityczna, która uzyskała najwięcej mandatów.

W Parlamencie Europejskim powoływane są również komisje parlamentarne oraz komisje specjalne. Nie każda komisja parlamentarna, działająca w Parlamencie Europejskim, ma takie samo znaczenie (Bowler, Farrell 1995: s. 230). Członkom grup politycznych zależy, aby obejmować funkcję przewodniczących i wiceprzewodniczących komisji parlamentarnych, które decydują o istotnych dla całej Unii Europejskiej sprawach, dlatego grupom szczególnie zależy na: Komisji Swobód Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (fr. *Libertés Civiles, De La Justice Et Des Affaires Intérieures*, LIBE), Komisji Środowiska, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności (fr. *Environnement, santé publique et sécurité alimentaire*, ENVI), a także Komisji Kontroli Budżetowej (fr. *Contrôle budgétaire*, CONT). Zdarza się, że duże grupy rywalizują o stanowiska w tych samych komisjach parlamentarnych. Aby zapobiec nieporozumieniom, przed głosowaniem na przewodniczących komisji parlamentarnych, grupa tworzy listę priorytetowych stanowisk, którą następnie przekazuje Konferencji Przewodniczących (Kreepel 2002: s. 189).

Po tym, jak grupa polityczna uzyska prawo do przewodniczenia danej komisji, członkowie grupy muszą podjąć decyzję, kto obejmie określoną funkcję. Tutaj równie ważna jest zasada proporcjonalności, która odnosi się do frakcji narodowych, działających w obrębie danej grupy politycznej. Duże grupy narodowe mają większą szansę na uzyskanie danego stanowiska. Wybór przewodniczących i wiceprzewodniczących komisji odbywa się na pierwszym posiedzeniu komisji parlamentarnej (Regulamin Parlamentu Europejskiego 2017: art. 118).

W VII kadencji Parlamentu Europejskiego, w latach 2009-2014, grupa Europejskich Konserwatystów i Reformatorów stanowiła piątą, pod względem liczebności, frakcję. Zgodnie z zasadą d'Hondta, Europejskiej Partii Konserwatywnej przypadł jeden wiceprzewodniczący Parlamentu Europejskiego, czterech wiceprzewodniczących komisji parlamentarnych oraz jeden wiceprzewodniczący komisji specjalnej. Na skutek wewnętrznych nieporozumień nie udało im się obsadzić funkcji wiceprzewodniczącego Parlamentu Europejskiego w pierwszej połowie kadencji⁶. Dopiero w drugiej połowie kadencji z ramienia EKR wiceprzewodniczącym Parlamentu Europejskiego został Czech Oldřich Vlasák.

⁶ Na przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Parlamentu z ramienia EKR został wytypowany Michał Kamiński, ale podczas sesji plenarnej swoją kandydaturę samodzielnie wysunął Brytyjczyk Edward Mcmillan-Scott. Przez takie działania w pierwszej połowie VII kadencji EKR nie miała swojego wiceprzewodniczącego.

W VII kadencji PE członkowie EKR objęli funkcję przewodniczącego w Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów (fr. *Marché intérieur et de la protection des consommateurs*, IMCO) oraz wiceprzewodniczących w Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (fr. *Agriculture et développement rural*, AGRI), Komisji Transportu i Turystyki (fr. *Transports et du tourisme*, TRAN), Komisji Spraw Konstytucyjnych (fr. *Affaires constitutionnelles*, AFCO) i Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii (fr. *Industrie, recherche et énergie*, ITRE). Mogli również obsadzić funkcję wiceprzewodniczącego w Komisji Specjalnej ds. Przestępczości Zorganizowanej, Korupcji i Prania Pieniędzy (fr. *Criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux*, CRIM).

Rozdział funkcji przewodniczących i wiceprzewodniczących został dokonany zgodnie z zasadą proporcjonalności. Brytyjczycy zajęli następujące stanowiska: przewodniczącego komisji IMCO oraz wiceprzewodniczącego komisji śledczej CRIM. Po jednym wiceprzewodniczącym otrzymała delegacja Polska (AGRI), delegacja holenderska (TRAN) i delegacja duńska (AFCO). Czeska delegacja objęła funkcję wiceprzewodniczącego Parlamentu Europejskiego oraz wiceprzewodniczącego komisji ITRE.

Po wyborach w 2014 roku Grupa Europejskich Konserwatystów i Reformatorów zwiększyła swoją reprezentację do 71 członków, ale dominującą liczbę mandatów posiadali Polacy oraz Brytyjczycy, dlatego też przypadło im najwięcej funkcji w komisjach parlamentarnych oraz w zarządzie grupy.

Od 2014 r. EKR miała swoich przedstawicieli w Prezydium Parlamentu Europejskiego w osobie wiceprzewodniczącego⁷ oraz kvestora. Ponadto EKR miała prawo do mianowania jednego przewodniczącego komisji, dziewięciu wiceprzewodniczących, jednego przewodniczącego podkomisji oraz trzech wiceprzewodniczących komisji specjalnych.

Najwięcej funkcji w komisjach parlamentarnych przypadających grupie Europejskich Konserwatystów i Reformatorów objęli Polacy. Z ramienia EKR przewodniczącą podkomisji Bezpieczeństwa i Obrony (fr. *Sécurité et défense*, SEDE), podlegającą pod komisję Spraw Zagranicznych (fr. *Affaires étrangères*, AFET), została Anna Fotyga. Członkowie PiS uzyskali również funkcję wiceprzewodniczącego w Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (AGRI), Transportu i Turystyki (TRAN) oraz Komisji Specjalnej ds. Unijnej Procedury Wydawania Zezwoleń na Dopuszczenie Pestycydów do Obrotu (fr. *Procédure d'autorisation des pesticides par l'Union*, PEST). Polskiej delegacji przypadło też jedno miejsce wiceprzewodniczącego Parlamentu Europejskiego oraz kvestora. Delegacja słowacka objęła tekę przewodniczącego Komisji Praw Kobiet i Równouprawnienia (fr. *Droits de la femme et égalité des genres*, FEMM). Przedstawiciele Danii zostali wiceprzewodniczącymi w dwóch komisjach: Spraw Zagranicznych (AFET) oraz Spraw Konstytucyjnych (AFCO). Belgom przypadła funkcja wiceprzewodniczącego Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumenta (IMCO). Przedstawiciele Wielkiej Brytanii zostali wiceprzewodniczącymi w Komisji Specjalnej ds. Terroryzmu (fr. *Terrorisme*, TERR) oraz Komisji Gospodarczej i Monetarnej (fr. *Affaires économiques et monétaires*, ECON). Po jednej funkcji wiceprzewodniczącego dostali Niemcy w Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii (fr. *Industrie, recherche*

⁷ Od lipca 2014 r. wiceprzewodniczącym Parlamentu Europejskiego był poseł Ryszard Czarnecki. Został odwołany z tej funkcji 7 lutego 2018 r. Na jego miejsce został wybrany Zdzisław Krasnodębski.

et energie, ITRE), Łotysze w Komisji Specjalnej ds. Przestępstw Finansowych, Uchylania się od Opodatkowania i Unikania Opodatkowania (fr. *Criminalité financière, fraude fiscale et l'évasion fiscale*, TAX3), a Czesi wyznaczili swojego wiceprzewodniczącego w Komisji Handlu Międzynarodowego (fr. *Commerce international*, INTA).

Tabela 2. Podział funkcji w grupie Europejskich Konserwatystów i Reformatorów w VII i VIII kadencji Parlamentu Europejskiego.

Funkcje europostów z grupy EKR w Parlamencie Europejskim	VII Kadencja PE (2009-2014)	Nazwa komisji/Osoba sprawująca mandat	VIII Kadencja PE (2014 - 2019)	Nazwa komisji/Osoba sprawująca mandat
Przewodniczący PE	-	-	-	-
Wiceprzewodniczący Parlamentu Europejskiego	-	Oldřich VLASÁK (2012 – 2014), (CZ)	1	Ryszard CZARNECKI (PL) Zbigniew KRASNO- DĘBSKI (PL)
Kwestorzy	-	-	1	Karol KARSKI (PL)
Przewodniczący komisji parlamentarnych	1	IMCO	1	IMCO
Wiceprzewodniczący komisji parlamentarnej	5	AGRI TRAN AFCO CULT ITRE	8	ITRE TRAN AFET INTA AGRI AFCO ECON DEVE
Przewodniczący podkomisji	-	-	1	AFET
Wiceprzewodniczący podkomisji	-	-	-	
Przewodniczący komisji specjalnych	-	-	-	
Wiceprzewodniczący komisji specjalnych	1	CRIM	3	TERR TEX 3 PEST
Przewodniczący komisji śledczej	-	-	-	-
Wiceprzewodniczący komisji śledczej	1	EMIS	-	-

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Posłowie do Parlamentu Europejskiego* (WWW).

* AFET (fr. *Affaires étrangères*) – Sprawy Zagraniczne; DROI (fr. *Droits de l'homme*) – Prawa Człowieka; SEDE (fr. *Sécurité et défense*) – Bezpieczeństwo i Obrona; DEVE (fr. *Développement*) – Rozwój; INTA (fr. *Commerce international*) – Handel Międzynarodowy; BUDG (fr. *Budgets*) – Budżet; CONT (fr. *Contrôle budgétaire*) – Kontrola Budżetowa; ECON – Sprawy Gospodarcze i Monetarne; EMPL (fr. *Emploi et affaires sociales*) – Zatrudnienie i Sprawy Socjalne; ENVI (fr. *Environnement, santé publique et sécurité alimentaire*) – Ochrona Środowiska Naturalnego, Zdrowie Publiczne i Bezpieczeństwo Żywności; ITRE (fr. *Industrie, recherche et énergie*) – Przemysł, Badania Naukowe i Energia; IMCO (fr. *Marché intérieur et de la protection des consommateurs*) – Rynek Wewnętrzny i Ochrona Konsumentów; TRAN (fr. *Transports et du tourisme*) – Transport i Turystyka; REGI (fr. *Développement régional*) – Rozwój Regionalny; AGRI (fr. *Agriculture et développement rural*) – Rolnictwo i Rozwój Wsi; PECH (fr. *Pêche*) – Rybołówstwo; CULT (fr. *Culture et éducation*) – Kultura i Edukacja; JURI (fr. *Affaires juridiques*) – Prawo; LIBE (fr. *Libertés Civiles, De La Justice Et Des Affaires Intérieures*) – Wolności Obywatelskie, Sprawiedliwość i Sprawy Wewnętrzne; AFCO (fr. *Affaires constitutionnelles*) – Sprawy Konstytucyjne; FEMM (fr. *Femme et égalité des genres*) – Prawa Kobiet i Równouprawnienie; PETI (fr. *Pétitions*) – Petycje; TERR (fr. *Terrorisme*) – Terroryzm; PEST (fr. *Procédure d'autorisation des pesticides par l'Union*) – Unijna Procedura Wydawania Zezwoleń na Dopuszczenie Pesticydów do Obrotu; TAX3 – (fr. *Criminalité financière, fraude fiscale et l'évasion fiscale*) – Przestępstwa Finansowe, Uchylenie się od Opodatkowania i Unikanie Opodatkowania; TAXE, TAX2 – Interpretacje prawa podatkowego lub inne środki o podobnym charakterze lub skutkach; EMIS (fr. *Mesure des émissions dans le secteur de l'automobile*) – Pomiary emisji w sektorze motoryzacyjnym.

Decyzja o Brexicie oraz utrata 7 mandatów przez czeski ODS, umocniły polską delegację w grupie Europejskich Konserwatystów i Reformatorów. Pomimo tego, że rozdział stanowisk w zarządzie grupy politycznej jest proporcjonalny, to jednak podział funkcji w samym Parlamencie Europejskim ukazuje, że dominującą rolę w grupie Europejskich Konserwatystów i Reformatorów pełnili przedstawiciele PiS. Objęli najbardziej reprezentacyjne stanowiska: wiceprzewodniczącego i kwestora Parlamentu Europejskiego, przewodniczących dwóch komisji oraz uzyskali stanowiska wiceprzewodniczących w trzech komisjach parlamentarnych.

Należy również odnotować, że pomimo wzrostu liczebności grupy EKR w VIII kadencji PE w stosunku do poprzedniej kadencji, to nie udało się im uzyskać tek przewodniczących i wiceprzewodniczących najważniejszych komisji parlamentarnych. Pozostały one w rękach Europejskiej Partii Ludowej oraz Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów. Grupa EKR odegrała jednak istotną rolę podczas wyboru przewodniczącego Parlamentu Europejskiego na drugą połowę kadencji. Dzięki wsparciu członków grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów oraz Porozumienia Liberatów i Demokratów na Rzecz Europy (fr. *Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe, ALDE*) kandydat Europejskiej Partii Ludowej uzyskał miejsce przewodniczącego Parlamentu Europejskiego

Europejska Partia Ludowa oraz Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów w 2004 r. zawiązały techniczne porozumienie, dotyczące rozdziału funkcji przewodniczących w Radzie, Komisji Europejskiej oraz Parlamencie Europejskim. Porozumienie polegało na tym, że grupy po równo dzieliły pomiędzy siebie stanowiska. Jeśli chodzi o Parlament, to pierwszą połowę kadencji Parlamentu (dwa i pół roku) przewodniczącym był poseł z tej frakcji, która wygrała wybory, podczas gdy w następnej stanowisko to miał pełnić przedstawiciel drugiej z tych grup. To płynne przechodzenie stanowiska przewodniczącego Parlamentu Europejskiego z EPL do S&D zakończyło się w 2012 roku, kiedy po Jerzym

Buzku z EPL, funkcję przewodniczącego na dwie kadencje objął Martin Schultz (S&D). Po nim przewodnictwo powinien przejąć przedstawiciel z EPL. Ponieważ jednak EPL miała swojego przewodniczącego w Radzie oraz w Komisji Europejskiej, to S&D, jako druga największa grupa, chciała dalej utrzymać funkcję przewodniczącego Parlamentu Europejskiego. Nie było na to zgody ze strony EPL, więc doszło do zerwania technicznego porozumienia z socjalistami. Dzięki poparciu grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów oraz Porozumieniu Liberatów i Demokratów na Rzecz Europy, Europejskiej Partii Ludowej udało się utrzymać stanowisko Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego. Tym samym EKR stała się częścią przetargów prowadzonych przez największe grupy w Parlamencie Europejskim.

Podsumowanie

Wstąpienie Wielkiej Brytanii do Unii Europejskiej zapoczątkowało współpracę partii konserwatywnych w ramach odrębnej grupy politycznej. W 1979 r. konserwatyści utworzyli grupę Europejskich Demokratów, a w 2009 r. grupę Europejskich Konserwatystów i Reformatorów. Torysi mieli odmienne zdanie w wielu kwestiach związanych z integracją europejską. Od początku sprzeciwiali się tworzeniu Unii Europejskiej na wzór państwa federalnego i w kolejnych kadencjach Parlamentu Europejskiego zyskiwali coraz więcej sprzymierzeńców.

Faza identyfikacji grupy EKR nastąpiła w 2003 r., gdy trwały w Parlamencie Europejskim prace nad Traktatem Konstytucyjnym, którego celem było przeniesienie integracji europejskiej na kolejny poziom. To wtedy brytyjska partia konserwatywna nawiązała współpracę z partią Prawo i Sprawiedliwość oraz Obywatelską Partią Demokratyczną. Współpraca grupy przeszła do fazy organizacji w 2009 r., kiedy partie zdecydowały o zawiązaniu współpracy w ramach grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów, czyli utworzenia wspólnych struktur, wyłonienia przewodniczącego grupy, a także utworzeniu partii na poziomie europejskim: Sojuszu Konserwatystów i Reformatorów w Europie. Po wyborach w 2014 r. można było dostrzec postępujący proces stabilizacji grupy w strukturach Parlamentu Europejskiego. Wzrost liczby partii tworzących grupę, przełożył się na zwiększenie liczby funkcji, jakie przypadły ich przedstawicielom. Jako trzecia siła parlamentarna, Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy odegrali ważną rolę w przetargu grup, związanym z wyborem przewodniczącego Parlamentu Europejskiego na drugą połowę kadencji. Ponadto przedstawiciele EKR przewodniczyli pracom dwóch komisji parlamentarnych.

Analizując strukturę wewnętrzną grupy EKR, można dostrzec, że wraz z decyzją o Brexicie, ciężar odpowiedzialności za przyszłość grupy został przesunięty na drugą co do wielkości delegację narodową w ramach EKR: członków partii PiS. Objęli oni funkcje kierownicze w grupie politycznej. Ich przedstawicielom przypadły również stanowiska w prezydium Parlamentu Europejskiego. Wewnętrznie grupa umocniła swoje struktury w taki sposób, aby wystąpienie Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej nie zakończyło współpracy konserwatystów w ramach frakcji EKR.

Paula Wiśniewska – doktor, adiunkt w Katedrze Studiów Europejskich na Uniwersytecie Wrocławskim. Kierowniczka oraz wykonawczyni w grantach finansowanych z Narodowego Centrum Nauki oraz programu Unii Europejskiej Horyzont 2020. Zainteresowania badawcze: specyfika funkcjonowania grup politycznych w Parlamencie Europejskim, partie polityczne na poziomie europejskim, system polityczny Unii Europejskiej, eurosceptycy.

Paula Wiśniewska – PhD, assistant professor at the Department of European Studies at the University of Wrocław. Manager and executor in research projects funding by the National Science Center and by the European Commission Horizon 2020 Programme. Her research interests include: party at the European level, cooperation between groups in European Parliament, EU political system, eurosceptical parties.

➔ Bibliografia

- AKBABA Sertan (2014), *A Critical Assessment of a Eurosceptic Party Group on European Integration: A Case Study of the European Conservatives and Reformists Group*, „Journal of European Studies Tallinn University of Technology”, nr 16.
- ANTOSZEWSKI Andrzej, HERBUT Ryszard (2008), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław.
- APEL PRASKI (WWW), <http://old.pis.org.pl/articles.php?sec=swiat&st=1771> (01.03.2018)
- BRACK Nathalie (2018), *Opposing Europe in the European Parliament. Rebels and Radicals in the Chamber*, UK.
- BRACK Nathalie, KELBEL Camille (2016), *The Greens in the European Parliament: Evolution and Cohesion*, w: Emilie Van Haute E (red.), *Green Parties in Europe*, UK.
- BOWLER Shaun, FARRELL M. David (1995), *The Organizing of the European Parliament: Committees, Specialization and Co-Ordination*, „British Journal of Political Science”, nr 25 (2).
- BURCHELL Jon (2002), *The Evolution of Green Politics: Development and Change within European Green Parties*, London.
- DEKLARACJA PRASKA (WWW), <http://ecrgroup.eu/pl/our-history/> (03.03.2018)
- FONTAINE Pascal (2009), *Voyage to the Heart of Europe 1953 – 2009. A History of the Christian-Democratic Group and the Group of the European People's Party in the European Parliament*, Brussel.
- GAGATEK Wojciech (2007), *Geneza i ewolucja frakcji Europejskiej Partii Ludowej (chrześcijańskich demokratów) w Parlamencie Europejskim*, „Studia Polityczne”, nr 20.
- GAGATEK Wojciech (2009), *The European People's Party and the Party of European Socialists: government and opposition?*, „European View”, nr 8(2).
- HARMEL Robert, SVÄSAND Lars (1993), *Party Leadership and Party Institutionalization: Three Phases of Development*, „West European Politics”, nr 16 (2).
- HIX Simon (1995), *A History of the PES*, „PES Research Series”, nr. 1.
- HIX Simon (2010), *System polityczny Unii Europejskiej*, przekład Anna Komasa, Warszawa.
- HIX Simon, NOURY Abdul, ROLAND Gerard (2007), *Democratic Politics in the European Parliament*, UK.
- HIX Simon, LORD Christopher (1997), *Political parties in European Union*, USA.
- JANSEN Thomas (1998), *The European People's Party: organisation and development*, Basingstoke.

- JOHANSSON Karl Magnus (1997), *Transnational party alliances. Analysing the hard-won alliance between conservatives and Christian democrats in the European Parliament*, Lund.
- KAISER Wolfram (2007), *Christian Democracy and the Origins of European Union*, New York.
- KATZ Richard S., MAIR Peter (1995), *Changing models of party organization and party democracy: The Emergence of the Cartel Party*, „Party Politics”, nr 1(1).
- KIRPSZA Adam (2011), *Duch d'Hondta w Strasburgu. Zasada proporcjonalnej dystrybucji stanowisk w Parlamencie Europejskim*, „Przegląd Politologiczny”, nr 3.
- KOSOWSKA-GĄSTOŁ Beata (2004), *Europejska Unia Demokratyczna, czyli o współpracy partii chrześcijańsko – demokratycznych i konserwatywnych*, Kraków.
- KOSOWSKA-GĄSTOŁ Beata (2005), *Prawna instytucjonalizacja partii politycznych na poziomie europejskim*, „Studia Europejskie”, nr 3.
- KOSOWSKA-GĄSTOŁ Beata (2018), *A Truly "European" Christian Democracy? The European People's Party*, w: Piotr H. Kosicki, Sławomir Łukasiewicz (red.), *Christian Democracy Across the Iron Curtain*, Londyn.
- KREEPEL Amie (2002), *The European Parliament and Supranational Party System: Study in Institutional, Development*, Cambridge.
- KÜLAHCI Erol, LIGHTFOOT Simon (2014), *Governance, Europarties and the challenge of democratic representation in the EU: A case study of the Party of European Socialists*, „Acta Politica”, nr 49(1).
- LADRECH Robert (2000), *Social Democracy and the Challenge of European Union*, London.
- LEADERSHIP (WWW), <http://ecrgroup.eu/index.php/about-us/leadership/> (27.03.2018)
- LODGE Juliet, HERMAN Valentin (1982), *Direct elections to the European Parliament. A community perspective*, London.
- MEMBERS OF ECR (WWW), <http://ecrgroup.eu/about-us/our-member-parties/> (20.03.2018)
- MÉNY Yves (1990) *Government and Politics in Western Europe*, Oxford.
- MOLENDOWSKA Magdalena (2011), *Chrześcijańska demokracja w europejskim procesie integracyjnym*, Toruń.
- NADSZEDŁ CZAS NA OBRANIE NOWEGO KIERUNKU (WWW), <http://ecrgroup.eu/wp-content/uploads/2017/03/ECR-statement-on-the-Future-of-the-EU.pdf> (20.03.2017).
- OUR HISTORY (WWW), <http://ecrgroup.eu/about-us/our-history/> (10.03.2018).
- OUR FAMILY (WWW), http://www.acreurope.eu/our_family (10.03.2018).
- PACZEŚNIAK Anna (2017), *Samoidentyfikacja populistyczna Frontu Narodowego jako strategia odde-monizowania partii skrajnie prawicowej*, w: Filip Pierzchalski, Bartosz Rydliński (red.), *Autorytarny populizm w XXI wieku: krytyczna rekonstrukcja*, Warszawa.
- POSŁOWIE DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO (WWW), <http://www.europarl.europa.eu/meps/pl/newgsasearch.html> (15.03.2018).
- PRIDHAM Geoffrey, PRIDHAM Pippa (1981), *Transnational Party Cooperation and European Integration*, London.
- REGULAMIN PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO (2017), http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//NONSGMLULES_EP+20170116+_DOC+PDF+Vo//PL&language=PL (16.01.2017).
- SKRZYPEK Anna (2010), *Partia Europejskich Socjalistów 1957- 2009. Geneza, organizacja i możliwości*, Warszawa.

- VAN HECKE Stevan, GERARD Emanuel (2004), *Christian Democratic Parties in Europe Since the End of the Cold War*, Leuven.
- WITKOWSKA Marta (2014), *Wpływ Polaków na decyzje unijne. Ocena efektywności i skuteczności oddziaływania polskich europosłów VI i VII kadencji Parlamentu Europejskiego*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 8.
- WIŚNIEWSKA Paula (2017), *Oblicza populizmu grupy Europy Wolności i Demokracji Bezpośredniej w Europie*, w: Filip Pierzchalski, Bartosz Rydliński (red.), *Autorytarny populizm w XXI wieku: krytyczna rekonstrukcja*, Warszawa.
- WIŚNIEWSKA Paula (2019), *Relacje między partiami na poziomie europejskim a grupami politycznymi*, w: Krzysztof Zuba, Błażej Choroś (red.), *Parlament Europejski w strukturze instytucjonalnej i politycznej Unii Europejskiej*, Opole.
- ŻMIGRODZKI Marek (2005), *Pojęcie, geneza i badania partii politycznych*, w: Wojciech Sokół, Marek Żmigrodzki (red.), *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, Lublin.

HISTORIA, KULTURA I SPOŁECZEŃSTWO W EUROPIE

Zgromadzenie Regionów Europejskich jako grupa interesów regionalnych jednostek terytorialnych

Hanna Dumala, *Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie (Polska)*

E-mail: hanna.dumala@umcs.eu

ORCID ID: 0000-0002-3922-1295

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza działalności Zgromadzenia Regionów Europejskich (ZRE) jako międzynarodowej grupy interesów subpaństwowych jednostek terytorialnych szczebla regionalnego w Europie. Artykuł przedstawia genezę Zgromadzenia, ewolucję jego składu członkowskiego, stosowane narzędzia i wykorzystywane kanały lobbingu. W tekście dokonano pozytywnej weryfikacji hipotezy, że rozszerzenie Zgromadzenia o regiony administracyjne z Europy Środkowej i Wschodniej spowodowało osłabienie zainteresowania udziałem w pracach ZRE ze strony silnych regionów politycznych z Europy Zachodniej i w konsekwencji osłabienie jego europejskiej siły oddziaływania.

Słowa kluczowe: grupy interesu, lobbing, Zgromadzenie Regionów Europejskich, Unia Europejska, region, subsidiarność

Assembly of European Regions as a group of interests of regional territorial units

Abstract

The aim of the article is to analyse activities of the Assembly of European Regions (AER) as an international interest group of sub-national territorial units at the regional level in Europe. The article presents the genesis of the Assembly, the evolution of its membership, as well as the tools and the channels of lobbying used. The text positively verifies the hypothesis that expansion of the Assembly on administrative regions from Central and Eastern Europe caused that strong political regions from Western Europe lost their interests in participating in AER's works which, in turn, weakened the AER's influence in Europe.

Keywords: group of interest, lobbying, Assembly of European Regions, European Union, region, subsidiarity

Istnieje co najmniej kilka różnych typologii grup interesu (Supernat 2004: s. 435–436). Zgodnie z kryterium środowiska aktywności tych grup wyróżnia się ekonomiczne grupy interesu (pojedyncze firmy, krajowe i europejskie organizacje przedsiębiorców), grupy interesu publicznego (broniące praw konsumentów, rodziny, chroniące środowisko), grupy promocyjne (ruchy społeczne propagujące przekonania religijne, poglądy ekonomiczne, polityczne, *think tanki*, itp.), profesjonalne, komercyjne grupy interesu oraz grupy terytorialne, promujące interesy jednostek terytorialnych, takich jak miasta, regiony, państwa trzecie, organizacje międzynarodowe (Bindi 1996: s. 22; Greenwood 2005: rozdz. 7; Hooghe 2002: rozdz. 8; Kurczewska 2011: rozdz. 17). Jednym z nielicznych autorów zajmujących odmienne stanowisko jest Daniel Guéguen, który omawiając „faktyczne” grupy wywierania wpływu nie wymienia grup terytorialnych (Guéguen 2011: s. 22). W lipcu 2019 r. w rejestrze przejrzystości Unii Europejskiej (UE) zarejestrowanych było 11 861 podmiotów, z czego 582 (4,9%) to grupy terytorialne, obejmujące „organizacje reprezentujące władze lokalne, regionalne i gminne oraz inne podmioty publiczne lub mieszane”. W ramach tej kategorii blisko czterdzieści podmiotów (86) to międzynarodowe stowarzyszenia i sieci regionalnych władz publicznych lub innych władz publicznych na szczeblu niższym od krajowego (*Rejestr...* WWWW). Wśród nich znajduje się analizowane Zgromadzenie Regionów Europejskich (ZRE).

Głównym założeniem przyjętym w artykule jest traktowanie ZRE jako grupy interesów subpaństwowych jednostek terytorialnych szczebla regionalnego w Europie. Przedmiotem rozważań jest w związku z tym: geneza Zgromadzenia, ewolucja jego składu członkowskiego, stosowane narzędzia oraz wykorzystywane kanały lobbingu. Zakres czasowy analizy obejmuje lata 1985–2019. W artykule poddano weryfikacji następującą hipotezę: rozszerzenie w latach 90. XX wieku Zgromadzenia o regiony administracyjne z Europy Środkowej i Wschodniej spowodowało osłabienie zainteresowania udziałem w pracach ZRE ze strony silnych regionów politycznych z Europy Zachodniej i w konsekwencji osłabienie w XXI wieku jego europejskiej siły oddziaływania.

W artykule została wykorzystana przede wszystkim metoda instytucjonalno-prawna, diachroniczna analiza porównawcza oraz ilościowa. Jako techniki badawcze zastosowano analizę zawartości dokumentów i krytykę akademickiego dyskursu obecnego w literaturze przedmiotu. Wykorzystane źródła pierwotne to przede wszystkim dokumenty Zgromadzenia (statut, regulamin, raporty z działalności, stanowiska i manifesty). Literatura przedmiotu obejmuje monografie i artykuły naukowe. Istotnym źródłem był również Internet (strona internetowa ZRE), który służył jako źródło informacji na temat historii i bieżącej aktywności Zgromadzenia.

Geneza Zgromadzenia Regionów Europejskich

Zgromadzenie Regionów Europejskich (fr. *l'Assemblée des Régions d'Europe* – ARE, ang. *Assembly of European Regions* – AER) powołane zostało 14 czerwca 1985 r. w Louvain-la-Neuve (Walonia, Belgia) jako Rada Regionów Europejskich (obecną nazwę nosi od 1987 roku) z inicjatywy dziewięciu europejskich organizacji międzyregionalnych

o charakterze geograficznym¹ i sektorowym² oraz 47 indywidualnych regionów z ośmiu państw Europy Zachodniej. Zgromadzenie utworzyły: Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (ang. *Association of European Border Regions* – AEBR), Konferencja Peryferyjnych Regionów Nadmorskich (ang. *Conference of Peripheral Maritime Regions* – CPMR), Wspólnota Robocza Alpy – Adriatyk (wł. *Comunità di lavoro Alpe Adria* – ALPE-ADRIA), Wspólnota Robocza Krajów Alpejskich (niem. *Arbeitsgemeinschaft Alpenländer* – ARGE-ALP), Wspólnota Robocza Alp Zachodnich (fr. *Communauté de Travail des Alpes Occidentales* – COTRAO), Wspólnota Robocza Pirenejów (hiszp. *Comunidad de Trabajo de los Pirineos* – CTP), Wspólnota Robocza Jury (fr. *Communauté de travail du Jura* – CTJ), Stowarzyszenie Regionów Przemysłowych Europy (fr. *Régions européennes de tradition industrielle* – RETI) oraz Związek Regionów Metropolitalnych Wspólnoty Europejskiej (fr. *Union des régions capitales de la Communauté européenne* – URCCE). Indywidualne regiony pochodziły z: Belgii (3), Francji (11), Hiszpanii (11), Portugalii (7), Republiki Federalnej Niemiec (1), Szwajcarii (2), Wielkiej Brytanii (7) i Włoch (4) (*The history...* W/WW). Warto zaznaczyć, że choć Hiszpania i Portugalia 14 czerwca 1985 roku nie były jeszcze formalnie członkami Wspólnot Europejskich (WE) to 2 dni wcześniej (12 czerwca) podpisały traktaty akcesyjne, które weszły w życie 1 stycznia 1986 r. Można więc uznać, że wśród członków założycieli Zgromadzenia jedynie dwa kantony Szwajcarii nie pochodziły z państwa członkowskiego WE.

Statut ZRE uchwalony został przez Zgromadzenie Ogólne 14 czerwca 1985 r., a następnie był wielokrotnie nowelizowany przez kolejne Zgromadzenia Ogólne, choć zdecydowana większość zmian, zwłaszcza w pierwszych 20 latach działalności miała – w opinii Barbary Thauront, kierownika Biura Prasowego Zgromadzenia z 25 stycznia 2003 r. – charakter kosmetyczny (Natanek 2007: s. 31). Podstawą działania jest prawo francuskie, a konkretnie lokalny Kodeks Cywilny właściwy dla Alzacji i Mozeli.³ ZRE jest wpisane do Rejestru Stowarzyszeń w Sądzie Okręgowym (fr. *Tribunal d'Instance*) w Strasburgu. Zgromadzenie nie określiło horyzontu czasowego swojej działalności. Decyzję o jego rozwiązaniu może podjąć wyłącznie Nadzwyczajne Zgromadzenie Ogólne większością 2/3 obecnych i głosujących (*AER Statute* 2019: art. 18.1).

Należy zgodzić się z opinią Magdaleny Sapały, że Zgromadzenie „nie jest zaledwie grupą regionów, które współpracują dla wymiany doświadczeń” (Sapała 2005: s. 53). Idea powołania organizacji, która stanowiłaby polityczną reprezentację regionów na forum ogółouropejskim wynikała z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, założycielskie organizacje międzyregionalne potrzebowały takiego forum reprezentacji, aby skupić się na swoich specyficznych – przestrzennych lub sektorowych – problemach. Po drugie, pojedyncze regiony zdawały sobie sprawę, iż indywidualnie nie są w stanie w pełni wykorzystać możliwości, jakie pojawiły się w związku z prowadzoną

¹ Chodzi o stowarzyszenia grupujące członków, których łączą silne związki funkcjonalno-przestrzenne związane z ich położeniem i charakterystyką geograficzną (np. wyspiarskie, górskie, nadmorskie).

² Członków takich organizacji łączy wspólnota celów i interesów w szczególnej dziedzinie.

³ Ten ciekawy, historycznie uzasadniony, przypadek dualizmu prawnego w państwie unitarnym, jakim jest Francja opisuje Jacek Falski (Falski 2015: s. 112–114).

przez Wspólnotę Europejską polityką regionalną i przeprowadzoną w 1984 roku reformą Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Pietrzyk 2000: s. 85). Uznaty, że jedynie szeroka koalicja może być skuteczna, nie jest ona bowiem przez WE postrzegana jako wyraz wąskich partykularnych interesów. Moment powstania Zgromadzenia stwarzał możliwości wzrostu znaczenia regionów na arenie europejskiej, wykreowania ich politycznej roli jako partnera dla Wspólnoty i rządów państw członkowskich oraz zorganizowania instytucjonalnego udziału w procesie podejmowania decyzji na poziomie europejskim.

Siedzibą ZRE jest Strasburg. Zgromadzenie posiada również biuro w Brukseli i Alba Iulia (Rumunia).⁴ Brukselska siedziba Zgromadzenia jest ściśle związana z pełnioną przez nią rolą grupy interesów w Unii Europejskiej.⁵ Z kolei utworzone w 2007 roku biuro w Alba Iulia jest odbiciem licznej reprezentacji rumuńskich *judete* i działa na rzecz stworzenia właściwych ram dla działalności ZRE nie tylko w Rumunii, ale w całej Europie Południowo-Wschodniej.

Członkowie ZRE

ZRE definiuje „region” jako jednostkę terytorialną na poziomie pomiędzy rządem centralnym a władzami lokalnymi, która dysponuje władzą polityczną powierzoną przez zgromadzenie pochodzące z wyboru (*AER Statute* 2019: art. 3.2). Wyróżnia się (*Europe's future* 2005: s. 2) cztery rodzaje regionów w Europie:

- 1) regiony dysponujące władzą ustawodawczą, a więc regiony w państwach federacyjnych (np. kraje związkowe w RFN i Austrii, kantony w Szwajcarii, regiony w Belgii);
- 2) regiony z dużym zakresem samostanowienia i autonomiczną administracją, czyli regiony w państwach zregionalizowanych (np. wspólnoty autonomiczne w Hiszpanii, regiony we Włoszech, regiony autonomiczne w Portugalii);
- 3) regiony posiadające samodzielność wykonawczą w państwach zdecentralizowanych (np. regiony we Francji, prowincje w Holandii, województwa w Polsce, kraje w Czechach);
- 4) tak zwane regiony administracyjne występujące w państwach unitarnych (np. regiony w Danii i Szwecji).

W ramach Zgromadzenia współdziałają indywidualne władze i wspólnoty regionalne wszystkich wyżej wymienionych rodzajów oraz międzynarodowe zrzeszenia międzyregionalne.

⁴ W latach 2015–2018 funkcjonowało jeszcze biuro w Dnieprze (Ukraina), którego zadaniem była koordynacja działań ukraińskich członków Zgromadzenia oraz szersze oddziaływanie na region Europy Wschodniej.

⁵ W lutym 2015 r. biuro w Brukseli przeniosło się do nowego budynku nazywanego *House of European Regions*, przy Rue d'Arlon 63-67, tuż obok siedziby instytucji europejskich (Komisji, Parlamentu i Rady). Nowego nie w sensie wieku, bowiem budynek ma 140 lat, ale został odnowiony i zmodernizowany jako w pełni samowystarczalny energetycznie i jest także siedzibą głównych europejskich stowarzyszeń zielonej energii (*H.R.H. Prince Laurent WWW*).

Podstawowym statutowym warunkiem uczestnictwa w pracach Zgromadzenia jest przestrzeganie fundamentalnych zasad Rady Europy (RE) (*AER Statute* 2019: art. 3.1). Wśród kryteriów nie ma natomiast warunków odnoszących się do wielkości jednostki w sensie przestrzennym lub demograficznym, położenia geograficznego, charakteru ekonomicznego czy poziomu rozwoju. Pojedyncze regiony mają status członków pełnych (ang. *full members*), natomiast zrzeszenia – członków stowarzyszonych (ang. *associate members*⁶). Występuje również status obserwatora (ang. *observer status*), przyznawany na określony i nieodnawialny czas jednego roku podmiotom, które chcą obserwować pracę Zgromadzenia przed dołączeniem do niego jako członek pełny lub stowarzyszony. Obserwatorzy mogą uczestniczyć w obradach Zgromadzenia Ogólnego ZRE oraz spotkaniach komitetów bez prawa głosu (*AER Procedures* 2019: art. 2).

W latach 90. XX wieku, w związku z otwarciem Zgromadzenia na regiony z państw Europy Wschodniej, które nastąpiło po upadku muru berlińskiego, doszło do znaczącego powiększenia składu członkowskiego Zgromadzenia – w roku 1998 sieć tworzyło 290 regionów z 26 państw (patrz tabela 1), z czego już tylko 63% regionów (182) pochodziło z państw członkowskich UE, a blisko 40% (108) z państw spoza Unii. Biorąc pod uwagę ustrój terytorialny państw europejskich i fakt, iż w wielu z nich *de facto* nie ma regionalnego szczebla podziału terytorialnego, Zgromadzenie w tym okresie charakteryzowała bardzo wysoka reprezentatywność.

Po pewnym czasie możemy jednak zaobserwować zjawisko rozczarowania części członków, zwłaszcza tych z Europy Zachodniej, pracą Zgromadzenia, a w konsekwencji ich rezygnację z członkostwa. Spowodowało to bardzo wyraźną tendencję spadkową liczby członków Zgromadzenia: w 2001 r. spadła ona do 250, i choć w 2007 roku wzrosła do blisko 260, a liczba państw, z których regiony pochodziły do 32, a później nawet do 35, to według stanu na lipiec 2019 r. Zgromadzenie zrzesza już tylko niecałe 150 pojedynczych regionów z 28 państw Europy (patrz tabela 1). Co prawda każdego roku przystępuje kilka nowych regionów, na przykład w roku 2006 – 9, w 2007 – 13, w 2016 – 4, ale łączna liczba rezygnacji jest wyższa.

Wciąż około 2/3 członków Zgromadzenia to regiony z państw należących do Unii Europejskiej (94), ale w 2019 roku swoich przedstawicieli w ZRE nie miały: Bułgaria,

⁶ Status stowarzyszonych członków Zgromadzenia ma: 11 struktur międzyregionalnych o charakterze geograficznym: Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych, Sojusz Alpy Adriatyk (*Alps-Adriatic-Alliance* – AAA), będący kontynuatorem założycielskiej Wspólnoty Alpen Adria, Wspólnota Robocza Krajów Naddunajskich (niem. *Arbeitsgemeinschaft Donauländer*), Wspólnota Robocza Pirenejów, Wspólnota Robocza Regionów Alpejskich (ARGE ALP), Konferencja Transjurska (fr. *Conférence TransJurassienne* – CTJ), czyli założycielska Wspólnota Robocza Jury pod nową nazwą, Współpraca Subregionalna Państw Morza Bałtyckiego (ang. *Baltic Sea States Subregional Cooperation* – BSSSC), Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej Galicja-Północna Portugalia (port. *Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial Galicia-Norte de Portugal* – GNP-AECT), Euroregion Alpy-Morze Śródziemne, Kanat la Manche (*Channel Arc Manche*), Światowe Stowarzyszenie Ludzi Gór (*World Mountain People Association* – WMPA) oraz 4 organizacje sektorowe: Zgromadzenie Europejskich Regionów Producentów Wina (fr. *l'Assemblée des régions Européennes viticoles* – AREV), Zgromadzenie Regionów Europejskich Producentów Owoców i Warzyw (fr. *Assemblée des régions Européennes fruitières, légumes et horticoles* – AREFLH), Stowarzyszenie Agencji Demokracji Lokalnej (ang. *Association of Local Democracies Agencies* – ALDA) oraz Związek Przywódców Terytorialnych Europy (fr. *L'union des dirigeants territoriaux de l'Europe* – UDITE) (*List of associate members* WWW).

Czechy, Estonia, Grecja, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Polska i Słowacja, co oczywiście tylko częściowo można wyjaśnić brakiem szczebla regionalnego w mniejszych przestrzeniach państw, takich jak Estonia, Luksemburg czy Malta. Jeżeli chodzi o Polskę, to przed reformą terytorialną z 1998 roku należało do Zgromadzenia 16 z 49 województw. Od roku 1999 przez Zgromadzenie „przewinęło się” w sumie dziewięć nowych województw: jako pierwsze – 2 grudnia 1999 r. na sesji plenarnej w Lyonie – zostały przyjęte województwa dolnośląskie, małopolskie, opolskie i zachodniopomorskie (Dumata 2009: s. 257–260). Ostatnim polskim członkiem Zgromadzenia było województwo dolnośląskie – Sejmik Województwa 21 maja 2015 r. podjął uchwałę o wystąpieniu z organizacji (już drugą z kolei: pierwszą podjął w 2003 r., by ponownie wstąpić do ZRE w roku 2007) (Uchwała 2015).

Tabela 1. Indywidualne członkostwo w Zgromadzeniu

Państwo	Liczba regionów członkowie ZRE/ogółem		Państwo	Liczba regionów członkowie ZRE/ogółem	
	1998	2019		1998	2019
Albania	0	12/12	Mołdawia	1/42	0/35
Armenia	0	2/11	Norwegia	10/19	5/19
Austria	9/9	5/9	Polska	16/49	0/16
BELGIA	4/5	3*/3+3	PORTUGALIA	7/7	2/2
Bośnia i Hercegowina	0	5/10	RFN	10/16	0/16
Bułgaria	4/9	0/(-)	Rosja	7/58	2/83
Chorwacja	1/23	11/21	Rumunia	26/41	31/41
Cypr	0	1*(-)	Serbia	0	2/2
Czarnogóra	0	1/(-)	Słowenia	0	2/(-)
Dania	8/14	1/5	SZWAJCARIA	22/26	5/26
Finlandia	14/20	4/19	Szwecja	24/24	11/20
FRANCJA	24/26	7/18	Turcja	0	13/(-)
Grecja	3/13	0/13	Ukraina	1/25	4/25
Gruzja	1/4	2/(-)	Węgry	19/20	1/19
HISZPANIA	17/17	3/17	WIELKA BRYTANIA	29/(-)	2/4
Holandia	9/12	2/12	WŁOCHY	22/22	7/20
Irlandia	2/26	2/3			

BELGIA – „założyciel” ZRE; * – dwa regiony (jednostki terytorialne) i jedna wspólnota (jednostka językowo-kulturowa); (-) brak szczebla regionalnego, członkowie reprezentują niższe szczeble podziału terytorialnego; ** – członkostwo zbiorowe w postaci Unii Gmin Cypryjskich.

Źródło: *Membership 1998/1999; Members and partners directory WWV; CEMR 2016: s. 2.*

Jak pokazują dane zawarte w tabeli, w 1998 roku członkami ZRE były wszystkie jednostki terytorialne szczebla regionalnego Austrii, Szwecji, Włoch. Wysoki stopień

zaangażowania reprezentowały również komitaty węgierskie (95%), regiony francuskie (92%), chorwackie (85%) oraz kantony Szwajcarii (84%). W 2019 roku bezwzględnie najwięcej, bo aż 31 członków (co stanowi aż 1/5 wszystkich członków ZRE i 33% członków z UE!), pochodzi z Rumunii. Jednak biorąc pod uwagę procent regionalnych jednostek terytorialnych z danego państwa należących do Zgromadzenia na szczególną uwagę zasługuje Albania, bowiem wszystkie jej regionalne jednostki terytorialne (*qarku*) przystąpiły do ZRE. Podobnie jest w przypadku obu regionów autonomicznych Portugalii. Wysoki, ponad 50-procentowy, stopień zaangażowania reprezentują również austriackie *landy* (55%), chorwackie *županije* (52%), irlandzkie regiony (67%) i szwedzkie *län* (55%).

Zawarte w tabeli liczby wyraźnie wskazują, iż w XXI wieku organizacja przestała być dla niektórych regionów politycznie funkcjonalna (Castro Ruano, Ugalde Zubiri 2004: s. 209–210) i relewantna (Ruge 2003: s. 307). Szczególnie istotna z punktu widzenia pełnienia przez Zgromadzenie roli grupy interesów jest rezygnacja niemieckich krajów związkowych, szwajcarskich kantonów i hiszpańskich wspólnot autonomicznych. Jeszcze w 1998 roku do Zgromadzenia należało 10 z 16 *landów* Republiki Federalnej Niemiec (RFN), 22 z 26 kantonów Szwajcarii oraz wszystkie wspólnoty autonomiczne Hiszpanii (17). Obecnie wśród członków Zgromadzenia nie ma żadnego niemieckiego *landu*, a pozostało już tylko 5 kantonów i 3 hiszpańskie wspólnoty. Warto również zwrócić uwagę, że z siedmiu francuskich członków Zgromadzenia trzy to departamenty zamorskie (Gujana, Gwadelupa i Martnika), a jedynym terytorialnym członkiem z Wielkiej Brytanii jest jednostka na poziomie hrabstwa (Hampshire).

Rezygnacja krajów związkowych RFN jest przejawem zmiany polityki, która nastąpiła po podpisaniu Traktatu Amsterdamskiego (1997) i polegała na przesunięciu środka ciężkości z tzw. federalizmu kooperatywnego (niem. *kooperative Föderalismus*), oznaczającego dążenie do porozumienia z innymi europejskimi regionami w ramach Zgromadzenia czy też utworzonej w 1989 roku sieci „Europa Regionów” na czele z Bawarią (Dumała 2012: s. 348–350), do tzw. federalizmu konkurencyjnego (niem. *Wettbewerbsföderalismus*), w ramach którego landy kładą nacisk na swój indywidualny polityczny i gospodarczy potencjał i próbują bronić lub odzyskać od UE swoje prawa (Große Hüttmann, Knodt 2000). Wykorzystują do tego różne kanały wpływu, w tym własne przedstawicielstwa w Brukseli (Löper 2000). Z udziału w pracach Zgromadzenia dość szybko zrezygnowały też regiony niektórych państw Europy Środkowo-Wschodniej – poza polskimi województwami także kraje Czech i Słowacji. Wydaje się, że traktowały one Zgromadzenie jako organizację-pośrednika w okresie przedakcesyjnym do UE, a po wstąpieniu do Unii Europejskiej uznały członkostwo w ZRE za zbędny koszt.

Reprezentowane interesy regionalne

ZRE uważa się za polityczny głos regionów w Europie i kluczowego partnera dla instytucji europejskich. Jak słusznie zauważa Magdalena Sapata, we współpracy sieciowej regiony mogą „osiągnąć wymaganą masę krytyczną w rozmaitych działaniach, mogą zdobyć głos, uzyskać korzyść synergii, unikać powielania tych samych wniosków

i zredukować konkurencję pomiędzy regionami" (Sapata 2005: s. 23). Pierwszym ważnym działaniem Zgromadzenia w relacjach ze Wspólnotą Europejską był udział ZRE – obok dwóch innych organizacji: Międzynarodowej Unii Władz Lokalnych (ang. *International Union of Local Authorities* – IULA) i Rady Gmin i Regionów Europy (ang. *Council of European Municipalities and Regions* – CEMR) – w powołaniu w 1988 roku przez Komisję Europejską Rady Konsultacyjnej Władz Lokalnych i Regionalnych, która miała za zadanie opiniowanie decyzji wspólnotowych w zakresie rozwoju regionalnego (Dumata 2012: s. 345). Zdaniem Mirosława, Natanka ZRE „brało aktywny udział w opracowaniu regulaminu wewnętrznego Rady” i miało „decydujący wpływ na podział Rady na dwie sekcje: władz regionalnych i władz lokalnych” (Natanek 2007: s. 35). Warto również dodać, że 42 członków Rady proponowały wspólnie ZRE, IULA i CEMR, a mianowała Komisja Europejska na trzyletnią kadencję (Commission 1988: art. 3 pkt 2).

Szczególnie istotną rolę Zgromadzenie odgrywało na początku lat 90. XX w., stając się głównym forum negocjacji i formułowania ogólnoeuropejskich żądań regionów w ramach czwartej i piątej konferencji międzyrządowej, których efektem było przyjęcie *Traktatu o Unii Europejskiej* (Borrás-Alomar et al. 1994: s. 1–27), oraz w trakcie prac Konwentu Europejskiego przygotowującego *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy* (Dumata 2014: s. 501–502). Warto wspomnieć, że Zgromadzenie działało w tym okresie w ramach tzw. Platformy stowarzyszeń europejskich, w skład której wchodziły: AEER, CPMR, CEMR oraz Eurocities (*Reactions of the Platform...* WWW). Tematem najwyższego zainteresowania ze strony Zgromadzenia była kwestia subsydiarności.

Za istotny można uznać wkład Zgromadzenia w utworzenie Komitetu Regionów (KR) w 1994 r. (Ruiz Robledo 2013: s. E-44; Gamper 2018), a także Izby Regionów w ramach Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w tym samym roku. Samo Zgromadzenie uznaje te wydarzenia za „przykład zwycięstwa w promowaniu regionów w Europie” (*The history of AER* WWW), choć przecież Komitet Regionów, mimo swojej nazwy, nie skupia wyłącznie przedstawicieli szczebla regionalnego. Jednocześnie należy podkreślić, że wraz z powstaniem Komitetu, Zgromadzenie straciło bezpośredni wpływ na obsadę personalną tego organu, który posiadało w przypadku Rady Konsultacyjnej Władz Lokalnych i Regionalnych (członkowie KR są mianowani przez Radę UE na wniosek państwa członkowskiego).

ZRE przyjęło z zadowoleniem zmiany wprowadzone *Traktatem z Lizbony* w kwestii zasady subsydiarności⁷, ale uznało, że jest to dopiero pierwszy krok na drodze do bardziej efektywnego i demokratycznego sprawowania rządów w Unii Europejskiej. Same zapisy

⁷ *Traktat z Lizbony* (2007) uwzględnił regionalny i lokalny wymiar zasady subsydiarności. Uznano, iż w dziedzinach, które nie należą do wyłącznej kompetencji UE, podejmuje ona działania tylko „wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii” (TUE: art. 5 ust. 3). Dodatkowo, na mocy *Protokołu w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności* (Protokół nr 2) zobowiązano Komisję Europejską do konsultowania regionalnego i lokalnego wymiaru przygotowywanego aktu prawnego. Nad przestrzeganiem zasady subsydiarności czuwają parlamenty narodowe, które – w stosownych przypadkach – winny konsultować się z „parlamentami regionalnymi mającymi kompetencje ustawodawcze”.

prawne uznano za niewystarczające, a przewodnicząca ZRE Michele Sabban apelowała w liście wystanym do przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuel Barroso o stały rozwój kultury prawnej. Podkreślano przy tym konieczność stosowania zasady subsydiarności (i partnerstwa) w ramach całej procedury podejmowania decyzji, a więc również w fazie wstępnej, poprzez lepsze struktury procesu konsultacji (*European regions...* 2009). Jednocześnie zaproponowano utworzenie obserwatorium wielopoziomowego sprawowania rządów, gromadzącego główne europejskie międzyregionalne stowarzyszenia i Komitet Regionów, w celu monitorowania wdrażania zaproponowanej przez KR *Karty w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów*.⁸ W efekcie ZRE zaangażowało się w działalność utworzonej w kwietniu 2007 r. w ramach Komitetu Regionów Sieci Monitorującej Stosowanie Zasady Pomocniczości (ang. *Subsidiarity Monitoring Network*, SMN). Jej partnerami są – obok indywidualnych regionów posiadających władzę ustawodawczą reprezentowanych zarówno przez ich parlamenty, jak i władze wykonawcze oraz władz lokalnych lub regionalnych nie posiadających władzy legislacyjnej – krajowe związki terytorialne oraz stowarzyszenia europejskie (*The SMN Partners WWW*). Celem SMN, która ma postać platformy internetowej, jest: obrona zapisów *Traktatu z Lizbony* dotyczących roli parlamentów regionalnych, kontrola stosowania zasady subsydiarności, ułatwianie wymiany informacji pomiędzy subpaństwowymi jednostkami terytorialnymi (SJT) różnych szczebli oraz pomiędzy SJT a instytucjami UE odnośnie dokumentów politycznych i propozycji legislacyjnych zgłaszanych przez Komisję Europejską i przekazywanie opinii na ich temat. W ramach SMN przeprowadzane są konsultacje otwarte, ukierunkowane oraz oceny skutków (*Consultations WWW*).

Kwestii subsydiarności poświęcona była również realizowana przez ZRE od 19 maja 2008 r. do 7 grudnia 2009 r. ogólnoeuropejska kampania pod tytułem „Subsydiarność jest słowem”. Ta ciekawa inicjatywa miała na celu wprowadzenie słowa „subsidiarność” do powszechnego obiegu informacyjnego. ZRE w liście otwartym wystosowanym do wydawców słowników (papierowych i komputerowych) wyraziło zdziwienie, że „słowo będące w powszechnym użyciu w języku prawniczym i będące integralną częścią abecadła unijnego (jak wyliczono, pojawia się ono w Traktacie z Lizbony nie mniej niż 30 razy), zostało całkowicie pominięte przez większość słowników europejskich” (ZRE 2008). Stowarzyszenie przeanalizowało m.in. różne wersje językowe programu *Microsoft Word* – subsydiarność znajdowała się na przykład w wersji francusko- i niemieckojęzycznej, ale już w angielskiej i włoskiej nie. Także weryfikacja zawartości słowników różnych języków doprowadziła do konstatacji, iż około 70 z nich – w 23 językach – nie ma takiego hasła, inne natomiast zawierają jego niekompletną lub niewłaściwą definicję. Zażądało

⁸ Komitet Regionów przyjął Białą Księgę w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów podczas 80. sesji plenarnej w dniach 17–18 czerwca 2009 r. Sama Karta została przyjęta przez KR 3 kwietnia 2014 r. Karta nie ma mocy wiążącej, lecz stanowi manifest polityczny europejskich miast i regionów, wzywający sygnatariuszy do wykorzystywania wielopoziomowego sprawowania rządów przy kierowaniu polityką publiczną i inicjowaniu projektów w partnerstwie z sektorem publicznym i prywatnym oraz do rozwijania współpracy terytorialnej i modernizacji struktur administracyjnych. Karta otwarta do podpisu 9 maja 2014 r. w lipcu 2019 r. ma 220 sygnatariuszy (liczba ta nie wzrosła od 2017 r.), w tym ponad 20 stowarzyszeń i sieci, krajowych i międzynarodowych (w tym ZRE) (*Charter WWW*).

więc uznania tego słowa w słownikach edytorów tekstów i aplikacjach sprawdzania pisowni. Zatrudniło w różnych państwach krajowych koordynatorów kampanii (tzw. ludzi subsydiarności) odpowiedzialnych za propagowanie idei oraz lobbing na rzecz tego słowa. Wykorzystywano przy tym Internet, zwłaszcza portale *Facebook*, *Twitter* i *YouTube*.

W XXI wieku coraz częściej pojawiają się jednak opinie, iż Zgromadzenie najlepsze lata ma już za sobą i straciło swoje znaczenie (Lehmann 2003: s. 8), a jego zdolność oddziaływania nie jest zbyt duża (Skawiński 2008: s. 225). Zdaniem Skawińskiego „obiektywnym potwierdzeniem niewielkiego poważania, jakie ma AER, jest znikoma liczba przedstawicieli Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, przybywających w ostatnich latach na walne zgromadzenia tej organizacji”. Także polscy politycy wyrażają podobne poglądy. Jak stwierdził w 2015 roku Jacek Pilawa, wiceprzewodniczący Komisji Współpracy Zagranicznej Sejmiku Województwa Dolnośląskiego, „Organizacja ARE jest organizacją *soft power* słabego wpływu, istotnego [...], ale słabego” (*Protokół X Sesji...* WWW).

Opinie te można wiązać nie tylko ze wspomnianym wyżej spadkiem liczby zrzeszanych regionów, ale przede wszystkim z faktem, iż Zgromadzenie opuściło wiele zachodnioeuropejskich regionów o szerokich kompetencjach władczych (takie jak wymienione wyżej niemieckie kraje związkowe), a w ich miejsce pojawiły się regiony wschodnioeuropejskie o charakterze administracyjnym (np. regiony albańskie czy rumuńskie). Tak więc, zgodnie z przyjętymi przez Charlie Jeffery'ego ustaleniami w sprawie czynników determinujących rolę regionów na arenie europejskiej, spadła liczba regionów wyposażonych konstytucyjnie w szerokie kompetencje wewnętrzne, a co za tym idzie bardziej wpływowych w polityce europejskiej. Wzrosła natomiast liczba regionów o słabszych kompetencjach, a więc mających zdecydowanie mniejszy wpływ na kształtowanie polityki europejskiej (Jeffery 2000: s. 12–14; Sapata 2001: 66–68). W konsekwencji skutkowało to wyraźnym obniżeniem siły oddziaływania Zgromadzenia. Inni – słusznie – wskazują na fakt powstania alternatywnych kanałów wpływu, takich jak Komitet Regionów, co częściowo wyczerpało rację bytu *l'raison d'être* Zgromadzenia (Skawiński 2008: s. 225) oraz innych sieci bardziej wyspecjalizowanych (Hooghe, Marks 2001: s. 88, Trobbiani 2016: s. 25) lub też skupiających wyłącznie regiony posiadające kompetencje ustawodawcze (Dumata 2008: s. 309–314). W polskiej literaturze pojawiła się także opinia o Zgromadzeniu jako organizacji „źle zarządzanej i mało eksperckiej” (Skawiński 2008: s. 225). Samo Zgromadzenie wciąż jednak twierdzi, iż jest „największą niezależną siecią regionów w Europie” (*AER – the largest...* WWW), co niewątpliwie jest stwierdzeniem uzasadnionym, jeżeli weźmiemy pod uwagę liczbę członków, w tym również członków stowarzyszonych. Tym niemniej Zgromadzenie zdaje sobie sprawę z konieczności dokonania zmian w funkcjonowaniu organizacji, czemu dało wyraz m.in. w dokumencie *Changing AER for the 21st Century*, przyjętym w kwietniu 2015 r., wskazując na takie problemy jak biurokracja i trudności finansowe.

Narzędzia i kanały lobbingu

Przedstawiciele Zgromadzenia Regionów Europejskich mówią o swoim stowarzyszeniu jako o jednej organizacji opartej na trzech filarach, którymi są: wpływ (ang. *influence*),

wiedza (ang. *knowledge*) i działanie (ang. *action*) (AER 2010: s. 3). Zgromadzenie jest jednocześnie siecią (ang. *a network*), partnerem (ang. *a partner*) i głosem (ang. *a voice*). ZRE gromadzi regiony wielokrotnie w ciągu roku, nie tylko w związku z posiedzeniami statutowych organów stowarzyszenia, ale także organizując konferencje, seminaria, szkoły letnie, warsztaty, dzięki czemu rozwija się przestrzeń do wymiany dobrych praktyk. Działa jako partner rozpowszechniający projekty UE, zachęca do udziału we wspólnych projektach, tworząc przestrzeń dla swoich członków do rozwoju i uczenia się w dynamiczny sposób. Reprezentuje regiony członkowskie i buduje silniejszą spójność między regionami.

Pełni ono następujące role:

- pomostu między członkowskimi SJT a europejskimi decydentami – wpływa na politykę, zarówno krajową, jak i europejską,
- forum wymiany doświadczeń i wiedzy (dobrych praktyk) pomiędzy władzami SJT i ekspertami – szerzy wiedzę,
- świadczeniodawcy bezpośrednich usług na rzecz swoich obywateli – działa na rzecz rozwiązywania wspólnych problemów i zaspokajania potrzeb społecznych mieszkańców.

Jego działalność obejmuje szereg zagadnień interesujących współpracujące regiony – od spraw politycznych, poprzez gospodarkę i ochronę środowiska naturalnego, po kulturę, media i edukację.

Lobbing wobec europejskich, ale także krajowych decydentów politycznych Zgromadzenie prowadzi poprzez:

- formułowanie raportów oraz stanowisk wobec danych tematów,
- prowadzenie obserwacji i monitorowanie tematów europejskich z regionalnego punktu widzenia,
- opracowywanie eksperckich analiz politycznych,
- doradztwo w sprawach strategicznych aspektów polityki regionalnej,
- pośrednictwo z instytucjami europejskimi.

Głównym organem odpowiedzialnym za prowadzenie działań lobbingowych, określonym jako „główny głos polityczny” Zgromadzenia, jest Biuro składające się z członków Zarządu (ang. *Executive Board*) oraz po dwóch przedstawicieli z każdego państwa reprezentowanego w Zgromadzeniu. Co do zasady, skład Biura powinien uwzględniać równowagę geograficzną i płci. Kadencja członków trwa 2 lata, z możliwością dwukrotnej reelekcji. Biuro obraduje przynajmniej dwa razy w roku. Na otwarte posiedzenia zapraszani są byli przewodniczący ZRE, przewodniczący Komitetu Regionów, Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy i jego Izby Regionów, a także członkowskich stowarzyszeń międzyregionalnych (AER Statute 2019: art. 7).

Biuro omawia kwestie o ogólnoeuropejskim i globalnym charakterze zgłaszane przez członków Zgromadzenia, ustanawia polityczną podstawę dla lobbingu i rzecznictwa ich interesów, zaprasza organizacje międzynarodowe, międzyregionalne, regionalne i lokalne do wzięcia udziału w rozmowach, jeśli zajmują się sprawami istotnymi dla Zgromadzenia, przygotowuje deklaracje i decyzje, które w stosownych przypadkach są

przekazywane Zarządowi lub Walnemu Zgromadzeniu, a następnie przyjmują postać rezolucji, rekomendacji, oświadczeń i tzw. *Position Papers*.

Szczególnie ważnym dla Zgromadzenia momentem są wybory do Parlamentu Europejskiego, powoływanie nowej Komisji Europejskiej oraz kształtowanie budżetu UE, w tym zwłaszcza wielkości środków na politykę spójności. W wyborach w 2019 r. wiodącym hasłem ZRE była „bardziej zrównoważona Europa” – bardziej ekologiczna, bardziej sprawiedliwa i demokratyczna Europa ze wzmocnioną polityką spójności (*AER Manifesto* WW/W).

Spśród wszystkich możliwych kanałów dostępu do areny europejskiej (Komisja Europejska, Komitet Regionów, Parlament Europejski, Rada) Zgromadzenie najczęściej wykorzystuje Parlament Europejski (Bienefeld 2009: s. 162–164). Czyni to zarówno drogą nieformalną (wielu europostów to byli przedstawiciele regionów członkowskich w Zgromadzeniu), jak i formalną, poprzez organizowanie wydarzeń w trakcie trwania sesji Parlamentu, na które zapraszani są europostowie. Pamiętać przy tym należy, że siedzibą Zgromadzenia jest Strasburg, który jest także siedzibą PE. Z kolei brukselska siedziba Zgromadzenia stwarza dogodne możliwości kontaktów z członkami Komisji Europejskiej i Komitetu Regionów.

ZRE aktywnie uczestniczy zarówno w dialogu ogólnym, jak i sektorowym Komisji Europejskiej z europejskimi i krajowymi stowarzyszeniami władz lokalnych i regionalnych (ang. *structured dialogue*). Prawną podstawą dialogu jest Komunikat Komisji Europejskiej z 19 grudnia 2003 r. (European Commission 2003), a celem dialogu jest między innymi poprawa jakości prawa europejskiego poprzez konsultowanie stowarzyszeń przed rozpoczęciem formalnego procesu decyzyjnego na poziomie wspólnotowym. Zdaniem Riccardo Illy, przewodniczącego Zgromadzenia w latach 2005–2008, dzięki Zgromadzeniu „głos regionów jest bardziej brany pod uwagę na poziomie europejskim” (AER 2006: s. 4). Trzeba jednak przyznać, że dialog ten w drugiej dekadzie XXI w. wyraźnie stracił impet (Dumata 2012: s. 380). W grudniu 2018 r. Komisja Europejska zaproponowała koncepcję nowego mechanizmu stałego dialogu „z obywatelami”, a Zgromadzenie wzięło udział w dyskusji na ten temat.

Działania lobbingsowe Zgromadzenia Regionów Europejskich kierowane są nie tylko w stronę instytucji Unii Europejskiej. Z racji bycia reprezentantem regionalnych jednostek terytorialnych państw europejskich, ZRE jest jednym z najbardziej aktywnych stowarzyszeń na rzecz promocji regionalizmu i jego prawnego uznania. Sztandarowym dokumentem Zgromadzenia w tej kwestii jest *Deklaracja dotycząca regionalizmu w Europie*, przyjęta w Bazylei 4 grudnia 1996 r. Zgromadzenie jest przekonane, że „regiony stanowią niezbędny element demokracji, decentralizacji i samookreślenia” oraz stanowią „podstawowy i niezastąpiony element kształtowania Europy” (*Deklaracja...* WW/W: pkt. 9 i 3). W związku z tym aktywnie wspierało projekt konwencji Rady Europy (w której od 1987 roku ma status obserwatora), przygotowany w czerwcu 1997 r. przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (*Europejska Karta Samorządu Regionalnego* – EKSAR), który proponował ogólnoeuropejskie regulacje odnoszące się do samorządności na poziomie regionalnym. Zgromadzenie Ogólne ZRE w 1997 r. wypowiedziało się za uchwaleniem tej konwencji. W związku z przedłużającymi się pracami w ramach Rady Europy ZRE jeszcze kilkakrotnie formułowało stanowisko wobec samej idei dokumentu, jak i jego konkretnych treści.

W listopadzie 2003 r. Zgromadzenie Ogólne ZRE na sesji w Poznaniu, zgodnie z decyzją Komitetu A podjętą 13 października w Borås, po raz kolejny udzieliło bezwarunkowego wsparcia Kongresowi Władz Lokalnych i Regionalnych w staraniach przyjęcia EKSR jako konwencji (wiążący akt prawny), a nie jako dokumentu ramowego o charakterze rekomendacji (*European Charter...* W/W/W). W kwietniu 2004 r. zwróciło się do swoich członków o nakłanianie własnych rządów do wspierania przyjęcia *Karty* i zażądało od Komitetu Ministrów RE przyjęcia konwencji. Zdaniem Zgromadzenia konwencja powinna promować efektywny i skuteczny samorząd regionalny w Europie, zgodnie z zasadą subsydiarności. Szczególną wagę przywiązywano do autonomii finansowej władz regionalnych, w uznaniu faktu, że autonomia finansowa jest niezbędnym narzędziem dla każdego szczebla władzy. Zgromadzenie zaferowało, iż podzieli się z organami RE wiedzą na temat regionalizmu (AER Committee W/W/W). Oceniając w 2007 r. kolejny projekt *Karty* ZRE szczególnie dobrze oceniło fakt, że użyta w projekcie definicja regionu oparta jest na definicji z *Deklaracji w sprawie regionalizmu w Europie*, że przyjęto zasadę, iż członkowie zgromadzenia regionalnego powinni być wybierani w wyborach bezpośrednich, powszechnych, wolnych, tajnych i równych oraz, że wybrane w ten sposób władze regionu powinny dysponować odpowiednimi środkami finansowymi, adekwatnymi do otrzymanych zadań. Zgromadzenie wielokrotnie podkreślało wzrastającą rolę regionów w całej Europie, zarówno w kontekście przekazywania kompetencji ze szczebla krajowego na regionalny, jak i wzrostu roli regionów na arenie europejskiej (w polityce europejskiej). Zgromadzenie uznało także, że *Karta* jest swoistym aktem solidarności wobec państw Europy Środkowej, Południowo-Wschodniej i Wschodniej, wspierając je w stabilizacji demokracji i zachęcało wszystkie państwa członkowskie RE do przyjęcia jej w tym duchu. Sekretariat Zgromadzenia organizował szereg przedsięwzięć lobbingowych aktywnie promując ideę *Karty* wobec rządów narodowych członków Zgromadzenia, zachęcając do wystania wysokiej rangi delegacji na posiedzenie Komitetu Ministrów, które miało ostatecznie zatwierdzić projekt, a także oferował doradztwo i wsparcie dla Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych w pracach nad *Kartą*, jak i w każdym innym momencie. Ostatecznie *Karta* – jako *Europejska Karta Demokracji Regionalnej* – została przyjęta w maju 2008 r. (Dumała 2012: s. 113–116).

Zgromadzenie monitoruje sytuację regionalizmu w całej Europie, nie tylko wśród swoich członków. Za swój cel i misję uznaje wzmocnienie decentralizacji, subsydiarności, wielopoziomowego sprawowania rządów i demokracji regionalnej. Z dużym zaniepokojeniem obserwuje wzrastające w ostatnich latach tendencje centralistyczne w wielu państwach kontynentu (AER 2017).

Zgromadzenie współpracuje również z szeroką gamą europejskich i globalnych sieci tematycznych i geograficznych. Aktualnie (2019) lista partnerskich organizacji liczy 25 pozycji. Znajdują się na niej takie podmioty, jak: Sieć Europejskich Regionów Badań i Innowacji (ang. *The European Regions Research and Innovation Network* – ERRIN), Sieć Europejskich Regionów Korzystających z Technologii Kosmicznych (ang. *The Network of European Regions Using Space Technologies* – NEREUS) czy Sieć Regiony dla Zdrowia Światowej Organizacji Zdrowia (ang. *The World Health Organisation's Regions for Health Network* – WHO-RHN) (*List of partner networks* W/W/W). Podstawowym celem rozwoju

tej współpracy jest czerpanie korzyści z ich wiedzy i *know-how*. Warto również wspomnieć o udziale Zgromadzenia w pracach Eurośródziemnomorskiego Zgromadzenia Samorządów Lokalnych i Regionalnych (*Euro-Mediterranean Regional and Local Assembly* – ARLEM), utworzonego w 2010 roku przez Komitet Regionów (*Zgromadzenie Eurośródziemnomorskie W/W*), a także o ścisłej współpracy z Kongresem Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy.

Wnioski

Podsumowując, nadzwyczajne rozszerzenie składu członkowskiego, które nastąpiło w latach 90. XX w., skutkowało dużą niejednorodnością charakteru regionów członkowskich. Wystąpił widoczny rozłam na regiony politycznie silne i słabe. Te pierwsze były zdecydowanie przeciwnie przekazywaniu władzy na poziom europejski, zwłaszcza w tych kwestiach, w których miały krajowe kompetencje; te drugie, nie protestowały w tej sprawie. W efekcie, stopniowo nastąpiła zmiana roli Zgromadzenia, co widać zarówno w sformułowaniach zawartych w Statucie, jak i w bieżących działaniach. I choć Zgromadzenie wciąż deklaruje dwutorowość swojej działalności, polegającej na po pierwsze, promocji interesów regionów w Europie i poza nią oraz po drugie, wspieraniu współpracy międzyregionalnej w celu promowania wymiany doświadczeń i rozwoju polityki regionalnej to analiza ostatnich przedsięwzięć wyraźnie wskazuje na wzmocnienie tego drugiego kierunku działania.

Zgromadzenie Regionów Europejskich stanowi instrument promocji na forum międzynarodowym problemów, które są przedmiotem zainteresowania jego członków, czyli regionalnych jednostek terytorialnych. Przekazuje opinie i stanowiska na temat decyzji podejmowanych przez organizacje europejskie – Unię Europejską i Radę Europy – i stanowionego przez nich prawa, w ten sposób udostępniając tymże organizacjom, ale także ich państwom członkowskim, wiedzę na temat społecznego odbioru ich działań. Monitoruje tematy europejskie z punktu widzenia regionów. Poprzez działania informacyjne i promocyjne mobilizuje opinię publiczną. Organizuje spotkania i konferencje, zapraszając na nie przedstawicieli władz krajowych i organizacji międzynarodowych, takich jak RE czy UE. Ze względu na zmniejszenie liczby członków i zmianę struktury współpracujących regionów, polegającą na relatywnym wzroście liczby regionów administracyjnych, w XXI wieku europejska siła oddziaływania Zgromadzenia niewątpliwie uległa osłabieniu. Choć czasy świetności niewątpliwie ma już ono za sobą, wciąż jednak stanowi aktywną grupę nacisku i interesującą inicjatywę międzynarodową.

Hanna Dumata – doktor habilitowana, profesor UMCS, Katedra Stosunków Międzynarodowych Wydziału Politologii i Dziennikarstwa. Dyscyplina naukowa: nauki o polityce i administracji, specjalność naukowa: nauka o stosunkach międzynarodowych. Zainteresowania badawcze: szeroko rozumiany regionalizm (międzynarodowy i wewnętrzny) oraz współpraca terytorialna.

Hanna Dumata – habilitated doctor, a professor at UMCS, Department of International Relations, Faculty of Political Science and Journalism. Scientific discipline: political science and administration,

specialty: international relations. Research interests: broadly understood regionalism (international and internal) and territorial cooperation.

➔ Bibliografia

- AER (2006), *Activity Report 2006*, <https://aer.eu/2006-activity-report/> (10.09.2017).
- AER (2010), *Activity Report 2010*, <https://aer.eu/2010-activity-report/> (20.09.2017).
- AER (2017), *Report on the state of Regionalisation*, https://drive.google.com/file/d/0BwZcrVDoCnn_dGdVZWlPdmNkZGM/view (15.07.2019).
- AER COMMITTEE (W/WW) "Institutional Affairs", *Position on the Council of Europe's Draft European Charter on Regional Self-Government*, <http://www.aer.eu/knowledge-centre/thematic-expertise-thematic-issues/regionalism/positions/aer-positions.html> (18.05.2015).
- AER MANIFESTO for the European Parliament Elections 2019 (W/WW), <https://aer.eu/deciding-together-on-the-future-of-europe/> (20.07.2019).
- AER PROCEDURES (2019) as adopted by the AER Executive Board 05 June 2019, <https://aer.eu/aer-statute/aer-procedures/> (20.07.2019).
- AER STATUTE (2019) as adopted by the AER General Assembly 05 June 2019 in Larnaca (CY), <https://aer.eu/aer-statute/> (20.07.2019).
- AER – THE LARGEST independent network of regions in wider Europe (W/WW), <https://aer.eu/aer-largest-independent-network-regions-wider-europe/> (14.07.2019).
- BIENEFELD Eric (2009), *Sub-National Mobilisation, Regional Autonomy, and EU Integration: The Basque Case*, Bath.
- BINDI Federiga M. (1996), *The Eurogroups, the European Union and the Legislative Process*, „NUPI Report” nr 201.
- BORRÁS-ALOMAR Susana, CHRISTIANSEN Thomas, RODRÍGUEZ-POSE Andrés (1994), *Towards a 'Europe of the Regions'? Visions and Reality from a Critical Perspective*, „Regional Politics and Policy” vol. 4, issue 2.
- CASTRO RUANO José Luis de, UGALDE ZUBIRI Alexander (2004), *La acción exterior del País Vasco (1980–2003)*, Oñati.
- CEMR (2016), *Local and Regional Governments in Europe Structures and Competences*, http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_structures_and_competences_2016_EN.pdf (10.07.2019).
- CHARTER for Multilevel Governance (MLG) in Europe (W/WW), <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/default.aspx> (13.09.2017).
- COMMISSION (1988) Decision of 24 June 1988 setting up a Consultative Council of Regional and Local Authorities (88/487/EEC), OJ EC L 247, 6.9.1988.
- CONSULTATIONS (W/WW), <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/activities/Pages/Consultations.aspx> (25.07.2019).
- DEKLARACJA dotycząca regionalizmu w Europie (W/WW), http://aer-www.ameos.net/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/pl/DR_POLONAI5.pdf (20.09.2017).
- DUMAŁA Hanna (2008), *Regiony i ich sieci jako uczestnicy stosunków międzynarodowych (na przykładzie CALRE i REGLEG)*, w: Marek Pietraś, Katarzyna Marzęda (red.), *Półnowestfalski ład międzynarodowy*, Lublin.

- DUMAŁA Hanna (2009), *Priorytety geograficzne współpracy zagranicznej polskich regionów*, w: Alicja Stępień-Kuczyńska, Katarzyna Dośpiat-Borysiak (red.), *Regiony: Polska – Europa – świat*, Toruń.
- DUMAŁA Hanna (2012), *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie*, Lublin.
- DUMAŁA Hanna (2014), *Europejski lobbying transnarodowych sieci terytorialnych*, w: Marek Pietraś, Hanna Dumata, Beata Surmacz, Agata W. Ziętek (red.), *Teoria i praktyka stosunków międzynarodowych. Dziedzictwo intelektualne Profesora Ziemowita Jacka Pietrasia*, Lublin.
- EUROPE'S FUTURE lies in its regions (2005), "Aer – Are – Vre Dossier", no. 11, http://aer-www.ameos.net/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/AER-ARE-VRE-Dossier/2005/GB-ARE-dossier-11.pdf (4.09.2017).
- EUROPEAN CHARTER of Regional Self-Government. Content and progress of Council of Europe discussion. Proposal for a decision by Committee A (WWW), <http://www.aer.eu/knowledge-centre/thematic-expertise-thematic-issues/regionalism/positions/aer-positions.html> (18.05.2015).
- EUROPEAN COMMISSION (2003), Communication from the Commission, *Dialogue with associations of regional and local authorities on the formulation of European Union policy*, Brussels, 19.12.2003, COM(2003) 811 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52003DC0811> (10.07.2019).
- EUROPEAN REGIONS call for subsidiarity and multi-level governance to be more than words (2009), http://aer-www.ameos.net/fileadmin/user_upload/PressComm/CommuniquésPresse/2009/GB-PR-Lisbon.pdf (20.09.2017).
- FALSKI Jacek (2015), *Ewolucja statusu prawa lokalnego (szczególnie wyznaniowego) Alzacji-Mozeli w porządku konstytucyjnym Francji*, „Przegląd Sejmowy”, nr 4.
- GAMPER Anna (2018), *Representing regions, challenging bicameralism: an introduction*, "Perspectives on Federalism", vol. 10, issue 2.
- GREENWOOD Justin (2005), *Reprezentacje interesów w Unii Europejskiej*, Łódź.
- GROSSE HÜTTMANN Martin, KNOTD Michèle (2000), *Die europäisierung des deutschen Föderalismus*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, B 52-53.
- GUÉGUEN Daniel (2011), *Lobbying europejski*, Warszawa.
- H.R.H. PRINCE LAURENT of Belgium welcomes AER in Brussels (WWW), <https://aer.eu/h-r-h-prince-laurent-of-belgium-welcomes-aer-in-brussels/> (20.09.2017).
- HOOGHE Liesbet (2002), *The Mobilisation of Territorial Interests and Multilevel Governance*, w: Richard Balme, Didier Chabanet, Vincent Wright (red.), *L'action collective en Europe. Collective Action in Europe*, Paris.
- HOOGHE Liesbet, MARKS Gary (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Oxford.
- JEFFERY Charlie (2000), *Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make any Difference?*, "Journal of Common Market Studies", nr 38(1).
- KURCZEWSKA Urszula (2011), *Lobbying i grupy interesu w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- LEHMANN Wilhelm (2003), *Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices*, Luxembourg.
- LIST OF ASSOCIATE MEMBERS (WWW), <https://aer.eu/aer-largest-independent-network-regions-wider-europe/associate-members/> (10.07.2019).
- LIST OF PARTNER NETWORKS (WWW), <https://aer.eu/aer-largest-independent-network-regions-wider-europe/partner-networks/> (20.07.2019).
- LÖPER Maria-Luise (2000), *Biura przedstawicielskie regionów europejskich w Brukseli*, „Studia Europejskie”, nr 1/2000.

- MEMBERS and Partners Directory (WWW), <https://aer.eu/directory/> (20.07.2019).
- MEMBERSHIP (1998/1999) in 1998. [w:] *Activity Report 1998*, "AER on-line" Winter 1998/1999, <https://aer.eu/1998-activity-report/> (10.07.2019).
- NATANEK Mirosław (2007), *Zgromadzenie Regionów Europejskich jako polityczna reprezentacja władz samorządowych Europy*, w: Helena Tendera-Właszczuk (red.), *Problemy i dylematy rozwoju Unii Europejskiej*, Katowice.
- PIETRZYK Irena (2000), *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa.
- PROTOKÓŁ X Sesji Sejmiku Województwa Dolnośląskiego (WWW), bip.umwd.dolnyslask.pl/pliki.id.40188 (12.09.2017).
- REACTIONS OF THE PLATFORM of five European Associations representing regional and local authorities to the new Constitutional Treaty as agreed on 18 June 2004 (WWW), http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/regional&local_/regional&local_en.pdf (10.09.2017).
- REJESTR służący przejrzystości (WWW), <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=pl> (10.07.2019).
- RUGE Undine (2003), *Die Erfindung des "Europa der Regionen": kritische Ideengeschichte eines konservativen Konzepts*, Campus Verlag.
- RUIZ ROBLEDO Agustin (2013), *Spanish Autonomous Communities and EU policies*, „Perspectives on Federalism”, vol. 5, issue 2.
- SAPAŁA Magdalena (2001), *Władze regionalne i lokalne w sieci uczestników procesu decyzyjnego Unii Europejskiej*, w: *Problemy europejskiej integracji gospodarczej na przelomie wieków. Materiały konferencyjne. Poznań, 15–16 listopada 2001 roku*, Poznań.
- SAPAŁA Magdalena (2005), *Rola władz terytorialnych w Unii Europejskiej. Formy reprezentacji interesów na forum europejskim*, Poznań.
- SKAWIŃSKI Filip (2008), *Reprezentacja regionów w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- SUPERNAT Jerzy (2004), *Lobbying w procesach decyzyjnych organów władzy publicznej w świetle standardów międzynarodowych*, w: Jan Łukasiewicz (red.), *Jakość administracji publicznej*, Rzeszów.
- THE HISTORY of the AER (WWW), <https://aer.eu/the-history-of-aer/> (10.09.2017).
- THE SMN PARTNERS (WWW), <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/The-SMN-Partners.aspx> (25.07.2019).
- TROBBIANI Riccardo (2016), *European regions in Brussels: towards functional interest representation?*, "Bruges Political Research Papers", no. 53.
- TUE, *Traktat o Unii Europejskiej*, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016.
- UCHWAŁA (2015) Nr X/217/15 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 21 maja 2015 r. w sprawie wystąpienia Województwa Dolnośląskiego ze Zgromadzenia Regionów Europy – AER, <http://bip.umwd.dolnyslask.pl/dokument,iddok,28988,idmp,474,r,r> (10.09.2017).
- ZGROMADZENIE EUROŚRÓDZIEMNOMORSKIE (ARLEM) (WWW), <https://cor.europa.eu/pl/our-work/Pages/ARLEM.aspx> (25.07.2019).
- ZRE (2008), *List otwarty. Subsydiarność jest słowem*, Strasbourg, 19th May 2008, http://aer-www.ameos.net/fileadmin/user_upload/PressComm/EventsAndMeetings/2008/.dam/l10n/pl/PL-Open-Letter.pdf (20.09.2017).

Włoska tożsamość narodowa na przykładzie Padanii

Małgorzata Maria Fijał, *Uniwersytet Jagielloński (Polska)*

E-mail: fjalmaalgorzata@gmail.com

ORCID ID: 0000-0002-4267-1908

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie problemu włoskiej tożsamości narodowej na przykładzie Padanii. Szczególna uwaga została zwrócona na kontekst referendum w sprawie zwiększenia autonomii regionów: Wenecji Euganejskiej oraz Lombardii, które odbyły się 22 października 2017 roku. Analiza ma na celu zweryfikowanie przyjętej hipotezy badawczej, zakładającej osłabienie poczucia włoskiej tożsamości narodowej na rzecz (padańskiej) tożsamości regionalnej. Dla wyjaśnienia problemów badawczych zastosowano metodę historyczno-porównawczą, która pomoże odpowiedzieć na pytanie, czy Północne Włochy, często utożsamiane z Padanią, mogą pretendować do miana nowego „północnowłoskiego” państwa. Wzięte zostają pod uwagę zarówno projekt utworzenia niezależnego państwa Padanii, jak i program obecnie działających na Północy Włoch regionalnych ruchów dążących do uzyskania większej autonomii od państwa centralnego.

Słowa kluczowe: włoska tożsamość narodowa, Włochy, referendum, autonomia regionalna, Padania

Italian national identity on the example of Padania

Abstract

The aim of this article is to present the problem of Italian national identity on the example of Padania. Particular attention was paid to the context of the Venetian and Lombard referendum for greater autonomy which took place on 22 October 2017. The analysis is aimed at verifying the research hypothesis assuming a weakening of the sense of the Italian national identity in favor of regional identity. To explain the research problems a historical-comparative method was applied, which would allow to attempt to answer if Northern Italy, often identified with Padania, could aspire to be a new independent state. The evolution of separatist tendencies in Italy was analysed.

Keywords: Italian national identity, Italy, referendum, regional autonomy, Padania

Przeobrażenia polityczne w Europie, jak np. Brexit, zapoczątkowany przez referendum w Wielkiej Brytanii w czerwcu 2016 r., czy katalońskie referendum niepodległościowe w październiku 2017 r., budzą uzasadnione pytania o kształt przyszłej mapy Europy. Wspomniane wydarzenia mogą, zgodnie z efektem domino, wywołać szereg dalszych komplikacji, stając się precedensem otwierającym drogę do wzrostu aktywności ruchów separatystycznych w innych europejskich krajach o charakterze regionalnym. W Europie regionów, które dążą do usamodzielnienia się, jest więcej. Tendencje separatystyczne obecne są również we Włoszech, gdzie istnieją wspólnoty regionalne podkreślające swoją odrębność, zagrażając jedności kraju. Za przykład może posłużyć tzw. „Venexit” – pojawiające się określenie fenomenu wzmożonych tendencji separatystycznych czy autonomicznych w regionie Wenecja Euganejska (wł. *Veneto*) (Zulin, Mion 2017). Celem niniejszego artykułu jest nie tyle zaprezentowanie wzmożonych tendencji separatystycznych we Włoszech, co przedstawienie problemu włoskiej tożsamości narodowej na przykładzie Padanii ze szczególnym uwzględnieniem referendum konsultacyjnych w sprawie zwiększenia autonomii regionów: Wenecji Euganejskiej oraz Lombardii, które odbyły się 22 października 2017 roku. Prezentowana w artykule analiza ma na celu zweryfikowanie przyjętej hipotezy badawczej, zakładającej osłabienie poczucia włoskiej tożsamości narodowej na rzecz (padańskiej) tożsamości regionalnej.

Punkt wyjścia dla rozważań stanowi kwestia niebagatelnego oddziaływania na silnie rozbudowaną włoską tożsamość regionalną ruchu *Risorgimento*¹ z połowy XIX w., którego celem oprócz zbudowania zjednoczonego państwa, było stworzenie jednolitego narodu (szerzej: Sondel-Cedarmas 2011: s. 261-174). Proces formowania włoskiej tożsamości narodowej nie był łatwym zadaniem, bowiem przez wieki Półwysep Apeniński był podzielony na wiele jednostek, tworzyły go królestwa, księstwa, republiki, a zamieszkujące go społeczności regionalne w ciągu stuleci stworzyły odmienne tradycje historyczne, kulturowe i językowe. W literaturze przedmiotu podejmuje się często kwestię problemu włoskiej tożsamości narodowej czy braku przywiązania do tradycji *Risorgimento* w kulturze politycznej Włoch (np. Gentile 2011; Magoska 2004; Visetti 2009; Sondel-Cedarmas 2011; Patriarca 2010; i in.). Dość wspomnieć wydaną w 2009 r. książkę włoskiego reportera Giampaolo Visettiego o wymownym tytule „Ex Italia”, w której powraca kwestia problemu słabości włoskiej tożsamości narodowej, składającej się z odmiennych rzeczywistości lokalnych (Visetti 2009). Już autor wstępu, Ilvio Diamanti, pisze o pojawiającej się skłonności do rezygnowania z jakiegokolwiek czynnika unifikacyjnego i uznania, zgodnie ze słynną formułą austriackiego polityka Klemensa Lotharavon Metternicha, że Włochy są jedynie „wyrażeniem geograficznym”, pozbawionym realnych podstaw (za: Gabaccia 2006: s. 11). W sensie politycznej jedności państwo istnieje od ponad 155 lat, ale jeszcze do dzisiaj zmaga się z problemem ugruntowania tożsamości narodowej, objawiającej się lokalnym

¹ Termin *risorgimento* z historycznego punktu widzenia oznacza ruch narodowościowy, proces jednoczenia państw Półwyspu Apenińskiego pod władzą Królestwa Sardynii, stanowiący kilkunastoletni okres w historii Włoch. Terminu tego używa się także w odniesieniu do szerszego ruchu kulturalnego i ideologicznego głównie elity intelektualnej z Północy kraju, której ideały skupiały się wokół wartości moralnych, nie zaś społecznych czy politycznych.

patriotyzmem, identyfikowaniem się raczej z własnym regionem i matą ojczyzną, niż z narodem jako całością (Gabaccia 2003: s. 13). Za jeden z najbardziej spektakularnych tego przejawów można uznać obchody 150-tej rocznicy powstania zjednoczonego państwa włoskiego (17 marca 1861 r.) w 2011 roku. Kontrowersje i polemiki, które pojawiły się w czasie przygotowań do tej uroczystości, skłoniły współczesnych politologów oraz socjologów do wysunięcia tezy, iż święto utworzenia zjednoczonego Królestwa Włoch jest narodowi włoskiemu obce. Jak słusznie zauważyła italianistka i politolog Joanna Sondel-Cedarmas, święto to nie tylko nie występuje w kalendarzu oficjalnych świąt państwowych, ale nawet próby nadania mu tego charakteru nie przyniosły zamierzonych efektów, ponieważ wywołały sprzeciw niektórych ugrupowań politycznych, przede wszystkim Ligi Północnej – partii o programie separatystycznym i antyeuropejskim, znajdującej się wówczas w koalicji rządowej (Sondel-Cedarmas 2011: s. 261), a w 2017 r. będącej *notabene* organizatorem wspomnianych referendów ws. autonomii dwóch północnych regionów Włoch: Wenecji Euganejskiej oraz Lombardii.

W świetle tej tendencji warto zwrócić uwagę na wyniki sondażu Instytutu Badawczego *Demos* z września 2017 roku, zgodnie z którymi co czwarty mieszkaniec Półwyspu Apenińskiego, chociaż jako najważniejszą wybiera tożsamość włoską, wskazuje jednak na przywiązanie do swojego miasta, a w szerszym spectrum do regionu (12 proc.).² Powstaje pytanie, dlaczego sytuacja wygląda jednak inaczej na Północy kraju, gdzie mieszkańcy częściej niż inni Włosi wybierają przynależność regionalną. Postępując metodą historyczno-porównawczą podejmuję próbę odpowiedzi na pytania badawcze: czy Północne Włochy, często utożsamiane z Padanią – jednym z włoskich obszarów geograficznych, położonym w delcie Padu, są tylko zjawiskiem czysto geograficznym czy może czymś więcej i mogą pretendować do miana nowego, niezależnego „północnowłoskiego” państwa. Rozważę również, czy powstanie i rozwój separatystycznej Ligi Północnej można uznać za przejaw kryzysu włoskiej tożsamości narodowej. Zastosowana metoda oparta głównie na badaniach jakościowych, polegających na zrozumieniu rzeczywistości w oczach aktorów społecznych w odniesieniu do ewolucji programu partyjnego Ligi Północnej, pozwoli przedstawić rozwój tendencji separatystycznych we Włoszech, biorąc pod uwagę zarówno program utworzenia niezależnego państwa Padanii, jak i program obecnie działających na Północy Włoch regionalnych ruchów dążących do uzyskania większej autonomii od państwa centralnego.

Wpływ ruchu *Risorgimento* na kwestie społeczno-gospodarcze w północnej części Włoch

Narastające w połowie XIX w. niezadowolenie społeczeństwa z sytuacji polityczno-społecznej na terytorium Półwyspu Apenińskiego rozdrobnionego na królestwa, księstwa i republiki, a także panujące w Europie Zachodniej nastroje społeczne i narodowe, wpłynęły korzystnie na kształtowanie się idei zjednoczeniowych oraz założeń politycz-

² Sondaż przeprowadził instytut badawczy *Demos* na zamówienie Fundacji Unipolis z Bolonii, zajmującej się kwestiami społecznymi (*Demos&Pi WWWW*).

nych ruchu *Risorgimento* dążącego do unifikacji Włoch. Jednakże wraz z zakończeniem procesu zjednoczenia kraju pojawiła się we Włoszech kwestia regionalizmu i naruszenia odrębności regionalnych. Czynniki te nie pozostały obojętne na proces tworzenia tożsamości narodowej Włochów (Zakrzewska 1974: s. 159). Warto zwrócić uwagę na fakt, iż unifikacja terytorialna i polityczna były tymi prawdopodobnie najłatwiejszymi do osiągnięcia, znacznie trudniej było wypracować integrację w wymiarze tożsamości społecznej (Matek 2013: s. 16). Należy pamiętać, iż formalne zjednoczenie państwa w rzeczywistości nie oznaczało zjednoczenia narodu czy też osłabienia poczucia identyfikacji regionalnej. Przeciwnie, przywiązanie do miejsca pochodzenia, małej ojczyzny zdawało się pozostać najistotniejsze (Gabaccia 2003: s. 13). W konsekwencji, jak zauważył polski socjolog Witold Misiuda-Rewera, poczucie odrębności tożsamości regionalnych dało podstawę nowożytnej regionalizacji Włoch i powstania regionów o statutach specjalnych oraz zwykłych (Misiuda-Rewera 2005: s. 11–12). Konstytucja Republiki Włoskiej z 1947 r., nie tylko tworząca republikę parlamentarną, ale przewidująca też zdecentralizowany ustrój państwa, otworzyła drogę do wypracowania mechanizmów współistnienia w tym państwie różnych grup tożsamościowych, mieszkających w 20 regionach, w różnym stopniu identyfikujących się z wizją jednej, wspólnej, włoskiej państwowości³. Włoscy badacze wskazują, iż historycznym i ideologicznym podłożem regionalizmów są wewnętrzne dążenia autonomiczne przeciwdziałające centralizmowi. Korzeni rozwoju regionalizmu należy doszukiwać się w okresie *Risorgimento*, kiedy to dyskutowano nad charakterem włoskiego państwa (Barbagallo 2001; Gentile 2010, 2011). Włoski politolog Corrado Mastrandino wskazuje, iż termin *regionalismo* pochodzi z włoskiego okresu zjednoczenia, kiedy został on użyty przez przeciwników centralizmu piemonckiego podczas unifikacji Królestwa Włoch (Baldi 2003: s. 149). Warto podkreślić, iż region Piemontu był niejako uprzywilejowany, ponieważ to do niego dołączono pozostałe regiony, które nie zawsze były zadowolone ze sposobu, w jaki dokonano się zjednoczenie. Regionalizm odgrywa szczególną rolę we Włoszech, które są krajem niejednorodnym pod względem rozwoju gospodarczego. Związane z rynkiem austriackim, położone na północy Półwyspu Apenińskiego regiony Lombardia i Wenecja Euganejska znajdowały się w najkorzystniejszej sytuacji (Gierowski 2005: s. 349–360). Tendencji tej nie udało się zmienić do czasów współczesnych. Jednym z głównych problemów w historii Włoch, od chwili politycznego zjednoczenia kraju do dzisiaj, pozostaje odmiennosc rozwoju struktur społeczno-gospodarczych i tempa wzrostu pomiędzy północą a południem kraju. Północ Włoch, identyfikowana z obszarem geograficznym pod nazwą Padania lub Nizina Padańska (wł. *Pianura Padana*), wyznaczonym na południu przez bieg rzeki Pad i jej dopływy jest obszarem, który obecnie wyróżnia się od pozostałej części Włoch pod względem gospodarczym, przemysłowym, a także z punktu widzenia rynku zatrudnienia (Golemo 2013: s. 74). Warto zauważyć, że Północne Włochy należą do najbogatszych obszarów świata i niewątpliwie są jednym z najlepiej rozwiniętych regionów w Europie.

³ Włochy dzielą się na 20 regionów, z których pięć traktowanych jest na mocy konstytucji jako autonomiczne i posiadające szczególny status. (Szerzej: Bagnasco 1994; Bielański 2002; Machelski 2010, 2013; Grosse 2000; Gaca, Witkowski 2012; Kozłowska 2012; Stugocki 2005).

Włoski geograf, ekspert w zakresie geografii regionów, Roberto Mainardi, który poświęcił Padanii monografię zatytułowaną „*L'Italia delle regioni. Il Norde la Padania*” („Włochy regionów. Północ i Padania”) uważa Padanię za jedną z czterech wydzielonych części Włoch, a mianowicie za południową część kontynentalnej Europy z ujściem do Morza Adriatyckiego (Mainardi 1998).⁴ Mainardi wskazuje szczególną rolę północno-zachodnich regionów kraju dla rozwoju gospodarczego Włoch, które jako pierwsze po dziewiętnastowiecznej stagnacji zaczęły intensywnie rozwijać przemysł i nowe technologie produkcyjne (Mainardi 1998: s. 1). Jak zauważa, ów obszar padański ukształtował się wokół głównej osi biegnącej z zachodu na wschód, pomiędzy miastami Turynem i Triestem. Włoski badacz podkreślił, iż to północne Włochy, a w szczególności region Lombardii od XIX w. napędzał działalność gospodarczo-finansową, stając się następnie, dzięki boomowi gospodarczemu z przełomu lat 50-tych i 60-tych XX w. *spiritus movens* wprowadzania nowych trendów i technologii.

Rozwój ekonomiczny Włoch związany jest z tzw. „trójkątem przemysłowym” wyznaczonym przez trzy północne miasta: Mediolan, Turyn i Genuę. Należy pamiętać, iż Turyn był pierwszą stolicą zjednoczonego królestwa w latach 1861–1865 i wraz z całym regionem Piemontem, odegrał znaczącą rolę w procesie jednoczenia kraju. Na początku XX w. zastąpił z produkcji samochodów rozpoznawalnej na całym świecie marki Fiat. Stopniowo, z biegiem czasu Turyn i Genua zaczęły jednak tracić swoją czołową pozycję, a do owego „trójkąta” dołączały kolejne miasta wzdłuż osi zachód-wschód, aż po Wenecję, która wraz z innymi miastami regionu Wenecja Euganejska (Padwa, Vicenza, Werona) zaczęła rosnąć w siłę. Ważnym regionem na scenie ekonomicznej z czasem stała się także Emilia Romagna (Bologna, Modena, Parma, Reggio Emilia) (Mainardi 1998: s. 124–127). Mainardi szczególną funkcję przypisuje jednak miastu Mediolan, którego określa wyjątkowym „miastem padańskim”, współczesnym propagatorem sektora przemysłowego i finansowego, który już w średniowieczu i renesansie wiodł prym w manufakturze i kupiectwie (Miglio, Veneziani 1997: s. 56). Po zjednoczeniu Włoch stolica Lombardii stała się motorem gospodarczo-przemysłowym królestwa. Jednakże nie tylko korzystne położenie geograficzne i dobra organizacja produkcji doprowadziły Mediolan do sukcesu ekonomicznego, ale także jego otwarcie na zewnątrz, ku Europie. Cytowany badacz określa *Milano* „metropolią handlową i finansową o międzynarodowej randze”, która steruje „padańskim obszarem gospodarczym” (Mainardi 1998: s. 120–127).

W podobnym tonie wypowiada się w swoim klasycznym studium o tradycjach obywatelskich we Włoszech amerykański politolog Robert Putnam, stwierdzając, że północne regiony Włoch, bardziej niż południowe charakteryzują się wysokim kapitałem społecznym i poziomem obywatelskości (Putnam 1995). Wskazuje on, iż w regionach północnych od czasów zjednoczenia dominował model życia w społeczności poziomej, obywatele żyli w egalitarnej, współpracującej ze sobą wspólnotie. To właśnie m.in. w północnych Włoszech należy doszukiwać się źródeł europejskiej obywatelskości, to znaczy podstaw zaangażowania członków wspólnoty w sprawy publiczne. Putnam znajduje jednak źródła

⁴ Obok Padanii, Roberto Mainardi wyróżnia jeszcze część apenińską, dwie największe wyspy - Sycylię i Sardinie oraz tzw. Włochy Środkowe (Italia di Mezzo) (Mainardi 1998).

tych postaw jeszcze między innym w tradycji średniowiecznych włoskich komun, gdzie dokonywano podziału władzy pomiędzy członków społeczności dzięki „normom i instytucjom powstałym wskutek obywatelskiego zaangażowania” (Putnam 1995: s. 184–190). W północnych miastach Włoch kontynuowano „tradycje obywatelskie” w formie „etyki obywatelskiego zaangażowania”, przejawiające się m.in. w postaci tak zwanej *aiutarella*, to znaczy w tradycyjnym zwyczaju wzajemnego świadczenia sobie usług przez sąsiadów czy wspólnej odpowiedzialności (Putnam 1995: s. 206). Dolina Padańska dzięki ożywionej działalności gospodarczej i obywatelskiemu zaangażowaniu była również lepiej przygotowana do przyjęcia nowinek kulturowych. Jak zauważył Roberto Mainardi, tradycja obywatelskości w północnej części Półwyspu Apenińskiego wpłynęła na wzrost różnych form zaangażowania społecznego, takich jak związki zawodowe, spółdzielnie, partie polityczne czy różnego rodzaju stowarzyszenia (Mainardi 1998: s. 14–16). Dziedzictwo komunalne północnych Włoch zapoczątkowało kwestię tzw. *distretti industriali* (dystryktów przemysłowych), które rozwijały się na terenach północnych Półwyspu Apenińskiego od lat 80. XX w. (Golemo 2013: s. 47). Na terenie Padanii wytworzyły się nowe ramy funkcjonowania gospodarki i nowe sposoby produkcji. Dzięki temu rejon padański stał się silnym makroregionem w europejskiej przestrzeni ekonomicznej. Od ostatniej dekady XX w. Północ Włoch bazuje na „kapitalizmie wiedzy”, światowych sieciach komunikacyjnych i międzynarodowym systemie finansowym. Jak słusznie zauważyła Karolina Golemo, pod koniec lat 90-tych Północne Włochy „stały się już makroregionem gospodarczym o wymiarze europejskim”, aczkolwiek niektórzy włoscy historycy uważają, że komuny zahamowały rozwój narodowy i wywarły negatywny wpływ na rozwój tożsamości narodowej poprzez kierowanie się społecznością wyłącznie lokalnym, regionalnym interesem (Golemo 2013: s. 40).

Liga Północna na rzecz Niepodległości Padanii jako przejaw kryzysu włoskiej tożsamości narodowej?

Obecnie w Północnych Włoszech działa szereg etnonacjonalistycznych ugrupowań głoszących hasła autonomiczne i separatystyczne. Wyróżnić tu można m.in. *Movimento di Liberazione Nazionale del Popolo Veneto*⁵, *Unità Popolare Veneta*⁶ czy *Domà Nunch*⁷. Wspomniane partie o charakterze regionalnym nie odgrywają jednak znaczącej roli we włoskiej polityce. Należy zaznaczyć, iż pierwsze ligi rozwijały się na początku lat 80-tych XX w., domagając się obrony regionalnych dialektów i kultury. Z czasem jednak przekształcały się w coraz bardziej znaczące ugrupowania głoszące hasła populistyczne (Clark 2009: s. 640). Najlepszym tego przykładem jest powstanie w 1989 r. partii politycznej o nazwie „Liga Północna na rzecz Niepodległości Padanii” (wł. *Lega Nord per*

⁵ Tłumaczenie: Narodowy Ruch Wyzwolenia Ludu Weneckiego (zob.: Republica Veneta W/W/W).

⁶ Tłum.: Jedność Ludu Weneckiego (zob.: Unità Popolare Veneta W/W/W).

⁷ *Domà Nunch* to ekologiczna separatystyczna partia. Opowiada się za niepodległością regionów, bowiem tylko w ten sposób można zapewnić odpowiednią opiekę ekosystemowi. Proponuje podział Włoch według współpracy lombardzko-piemoncko-weneckiej, (*Domà Nunch* W/W/W)

l'Indipendenza della Padania), która od momentu powstania odgrywa znaczącą rolę na włoskiej scenie politycznej⁸. Założycielem i sekretarzem federalnym był przez ponad 20 lat Umberto Bossi (1989–2012), który dążył do utworzenia autonomicznej Republiki Północnej⁹.

Roberto Mainardi łączy rosnącą w latach 90-tych XX w. popularność populistyczno-separatystyczną z kryzysem tożsamości, którego szczególnie doświadczyła wtedy Północ Włoch. Zanikał bowiem wówczas fenomen miast przemysłowych, podupadały wspomniane wcześniej dystrykty przemysłowe, które prężnie rozwijały się jeszcze w latach 80-tych, praca fabryczna przestała być głównym wyznacznikiem stylu życia, masowo nasiłata się imigracja. Mainardi opisuje ten okres jako „odkrywanie matych ojczyzn, miejsc i tradycji” (Mainardi 1998: s. 117). Postulaty głoszone przez ligi północne dotyczące separatyzmu regionów czy imigracji zostały obrane za fundament programu Ligi Północnej, która stała się zagrożeniem dla całego dziedzictwa *Risorgimento*. Dodatkową przyczyną sukcesów wyborczych lig północnych stało się rozpowszechnienie skandali korupcyjnych i układów powiązań zwanych *Tangentopoli* (z włoskiego – „ta-pówkogród”). Miały one swoje źródło na Północy Włoch, w Lombardii, a precyzyjniej zaczęły się one w Mediolanie od operacji *mani pulite* – czyste ręce, kiedy 17 lutego 1992 r. socjalista Mario Chiesa został oskarżony o przyjęcie łapówki. Odkryto wtedy szeroką sieć korupcyjną występującą na terenie całej Lombardii. Dla przywódców lig, zwłaszcza Umberto Bossiego, wszelkie kroki zmierzające do utrudnienia sędziom śledztw były propagandowym sukcesem (Clark 2009: s. 643–644).

Już w pierwszym okresie swojej działalności, to znaczy na początku lat 90-tych XX w., Liga Północna opowiadała się za wprowadzeniem zmian w konstytucji, które umożliwiłyby przekształcenie Włoch w państwo o strukturze federalnej. W skład Republiki Federalnej Padanii – jak miałyby się nazywać to nowo powstałe państwo – miały wchodzić regiony: Lombardia, Piemont, Trydent-Górna Adyga, Dolina Aosty, Friuli-Wenecja Julijska, Wenecja Euganejska, Liguria, Emilia-Romania, a także Toskania, Umbria i Marche (Statut 2015). Po upadku I Republiki Włoskiej partia zaczęła odnosić sukcesy polityczne. W roku 1994 weszła w skład koalicji rządowej Silvio Berlusconi, aczkolwiek rok później przyczyniła się do upadku jego rządu. Ministrowie Ligi wchodzili do kolejnych rządów centroprawicy z przyświecającymi im hasłami jak „Wolna Padania!” (wł. „*Padania libera!*”) czy „Rzym to złodziej!” (wł. „*Roma ladrona!*”). W 2001 roku Liga ponownie znalazła się w koalicji z Ludem Wolności zdobywając coraz liczniejsze grono

⁸ Liga Północna na rzecz Niepodległości Padanii powstała jako konfederacja sześciu regionalnych ruchów autonomicznych działających w północnych Włoszech: *Lega Lombarda* (Liga Lombardzka), *Liga Veneta* (Liga Wenecka), *Piemont Autonomista* (Autonomiczny Piemont), *Union Ligure* (Związek Liguryjski), *Lega Emiliano-Romagnola* (Liga Emiliańsko-Romańska) oraz *Alleanza Toscana* (Sojusz Toskański). W momencie powstania ugrupowanie nosiło nazwę *Movimento Lega Nord* (Ruch Ligi Północnej). W latach 1995–1997 funkcjonowała jako *Lega Nord Italia Federale* (Liga Północna Federalne Włochy). Obecna nazwa została przyjęta w 1997 roku. (*Lega Nord* WWW).

⁹ W 2012 roku Umberto Bossi, oskarżony przez policję finansową o defraudację partyjnych pieniędzy, zrezygnował z przywództwa partii. Zastąpił go Roberto Maroni, a od 15 grudnia 2013 r. na czele Ligi stanął Matteo Salvini, jej dotychczasowy europoseł. Bossi nadal pełni jednak funkcję dożywotniego przewodniczącego (wł. *Presidente Federale a vita*).

sprzymierzeńców, głównie w Lombardii, Wenecji Euganejskiej oraz Piemontcie. Głosiła wówczas przede wszystkim hasła federalizmu fiskalnego, w którym każdy region miałby zagwarantowaną autonomię w kwestii ustalania podatków od swoich obywateli, a podatki państwowe byłyby ustalane przez Senat – przekształcony w Izbę Regionów (wł. *Camera delle Regioni*) (Golemo 2013: s. 78). Liga radykalizowała swój program, domagając się wprowadzenia zmian w konstytucji, które umożliwiłyby prawo do odłączenia Północnych Włoch od terytorium Włoch. Postulaty Ligi przybrały inny kształt w 1996 r., kiedy głównym hasłem głoszonym przez legistów stała się idea oddzielenia Padanii od reszty kraju. Początkowo Padania miała nazywać się Republiką Północną i wchodzić w skład państwa o charakterze federalnym¹⁰. Na stolicę nowego „północnowłoskiego” państwa wybrano wówczas Mantuę. Zwolennicy separacji od pozostałej części Włoch uznali za flagę Padanii „Słońce Alp” w charakterystycznym dla nich zielonym kolorze, jako symbol sprzeciwu wobec rządów Rzymu i dążenia Północy do uniezależnienia się. Za swój hymn narodowy wybrali partię chórzną „Va, pensiero” z opery Giuseppe Verdiego „Nabucco”. Wybór tej pieśni jako hymnu separatystów spotkał się z negatywną opinią znacznej części społeczeństwa, bowiem Verdi napisał ją z myślą o zjednoczeniu Włoch. W dniu 15 września 1996 roku Bossi ogłosił niezależność Federalnej Republiki Padanii, a w deklaracji niepodległości Padanii, można znaleźć nawiązanie do amerykańskiej Deklaracji Niepodległości z 1776 roku: „My, narody Padanii, uroczystie ogłaszamy: Padania jest federalną, niezależną i suwerenną Republiką” (cyt. za: Bankowicz 2007: s. 240). Wraz z nadejściem XXI w. Liga nie odstępowała od swoich postulatów związanych z wprowadzeniem federalizmu, zwłaszcza fiskalnego, jednakże nie prezentowała już oficjalnie tak radykalnego programu separatystycznego. Legiści dążyli do utworzenia państwa, w którym bogate regiony Północy kraju miałyby zagwarantowaną autonomię podatkową. Wśród innych pojawiają się też kwestie decentralizacji, to znaczy przekazania szerszych kompetencji władzom regionalnym. Liga Północna dąży do nadania większej wagi politycznej północnym regionom Włoch. Druga dekada XXI w. przyniosła zmianę w radykalnej linii partii. Dla zmiany stanowiska nie bez znaczenia było pojawienie się kryzysu migracyjnego. Liga Północna, dążąca niegdyś do oderwania północnej części kraju (jednym z dobitniejszych haseł był slogan „Rozbić Włochy lub umrzeć” – „*Disfare l'Italia o morire*”), obecnie nie nawołuje już tak silnie jak kiedyś do separatyzmu, pragnie natomiast stać się partią ogólnonarodową i bronić Półwysp Apeniński przed zalewem imigrantów. W grudniu 2014 r. nowy sekretarz partii Matteo Salvini założył w środkowych Włoszech komitety pod nazwą „My z Salviniem”, mające pomóc Lidze stać się partią ogólnonarodową. Obecnie najchętniej powtarzanym sloganem partii jest: „Po pierwsze, Włosi!” – „*Prima gli Italiani!*” (cyt. za: Hlebowicz 2017).¹¹ Wprawdzie głównym wrogiem pozostaje nadal skorumpowane centrum w sensie instytucji rządowych, ale w partyjnej nagonce na obcych Włoch z Południa ustąpili miejsca „nielegal-

¹⁰ Pomysł ten narodził się 16 czerwca 1996 roku na zgromadzeniu Ligi w miejscowości Pontida.

¹¹ W marcu 2017 roku podczas wizyty na Lampedusie Salvini mówił: „Proponuję nowy projekt europejski: więcej pracy – mniej podatków, większe bezpieczeństwo – mniej nielegalnych imigrantów. Najpierw Włosi!”.

nym imigrantom". Jednocześnie Liga w swoim programie głosi potrzebę waloryzacji kultur i języków regionalnych na ziemiach padańskich. W swoim najtańszym wydaniu wywyższa „naszość” i „swojskość” ponad „ichność” i „inność”. W rozwiniętej postaci kieruje się ideologią wykluczającą, upatrującą w innych – obcych, a zarazem gorszych – wrogów czy zdrajców. Cechuje ją nie tylko niechęć wobec nielegalnych imigrantów i muzułmanów, ale także eurosceptycyzm (szerzej: Sondag-Cedarmas 2015: s. 395–411). Należy także podkreślić, iż Matteo Salvini negatywnie odnosząc się do unijnej polityki migracyjnej, legitymizuje natomiast odradzające się ruchy faszystowskie, jak *CasaPound Italia* (CPI)¹² czy *Veneto Fronte Skinheads* (VFS)¹³. Obecnie Liga sprzeciwia się istnjącemu prawu zakazującemu propagowania faszyzmu, żąda wręcz zniesienia ustawy z 1993 r. (tzw. Ustawa Mancino), która zabrania jego apologii¹⁴. Według Salviniego faszyzm i antyfaszyzm to kategorie przestarzałe, a właśnie to jego partii zdarza się wciągać na listy wyborcze członków skrajnej prawicy, którzy nie odłączają się od tradycji faszystowskich. We włoskim parlamencie Liga ostro zwalcza natomiast projekt nadania obywatelstwa wychowanym we Włoszech dzieciom imigrantów.¹⁵ Według Salviniego zamknięcie granic przed imigrantami miałyby być rozwiązaniem problemów przeciętnego Włocha – od braku pracy i słabych zarobków po strach przed przestępczością.

Strategie komunikacji politycznej, wykorzystywana retoryka, ikonografia i język legistów nacechowane są negatywnymi emocjami, grubiaństwem i obcesowością. Przewodnym hasłem jest odzwierciedlanie nastrojów społeczności padańskiej, krytycznie nastawionej do Południa Włoch, pasywności Rzymu – „stolicy lenistwa” i problemu przerostu administracji. Dzisiejszy fanatyczny nacjonalizm partii nie przypomina tradycyjnego włoskiego ruchu narodowego z przełomu XIX i XX wieku, będącego wyrazem stanowiska części włoskiej prawicy wobec problemów transformacji państwa i społeczeństwa (szerzej: Sondag-Cedarmas 2013). Zatracił elementy charakterystyczne dla świadomości oraz dumy narodowej, przywiązanie do przynależności do dwóch rodzin, do małej lokalnej ojczyzny, ale przede wszystkim do większej politycznej wspólnoty włoskiej pod postacią państwa narodowego. Można uznać go za nowy nacjonalizm, młody i bezkompromisowy, ujawniający tradycje anarchistyczne oraz zatracający włoską tożsamość narodową. Jest to nacjonalizm ponowoczesny, czyli uciekający się do nienawiści i postprawdy, do ideologii mobilizacji mas wokół prostych haseł oraz identyfikujący się raczej z własną grupą etniczną, mityczną Padanią, a nie z całym narodem.

¹² *CasaPound Italia* to włoski ruch narodowo-rewolucyjny i neofaszystowski założony w 2003 r. przez Gianlukę Iannone. Jego członkowie określani są jako „faszyści trzeciego milenium”.

¹³ *Veneto Fronte Skinheads* to jedna z najstarszych organizacji nacjonalistycznych we Włoszech, istnieje od 1986 roku. W swoim programie odnosi się do ruchów neonazystowskich „skinheadów”.

¹⁴ Tzw. Ustawa Mancino przewiduje karanie gestów i działań propagujących ideologię nazistowsko-faszystowską oraz przeciwdziałanie nawoływaniu do przemocy i dyskryminacji ze względów rasowych, etnicznych, religijnych czy z powodu przynależności narodowej.

¹⁵ Dotyczy to projektu ustawy *ius soli* opracowanego przez Partię Demokratyczną (wł. *Partito Democratico*). Na mocy tej ustawy obywatelstwo Włoch otrzymałyby urodzone w tym kraju dzieci imigrantów, których co najmniej jeden rodzic przebywa we Włoszech legalnie od pięciu lat oraz nieletni, którzy przybyli przed ukończeniem 18 lat i mają za sobą co najmniej pięcioletni cykl szkolny. Liga Północna, aby zablokować projekt, złożyła w Senacie 50 tys. poprawek.

Regionalne referenda konsultacyjne w sprawie zwiększenia autonomii od państwa centralnego

Pomysł stworzenia „państwa padańskiego” i oddzielenia Padanii od reszty Włoch jako osobnej całości to próba tworzenia sztucznej rzeczywistości politycznej. Tak wykreowanego padańskiego państwa nie można przypisać do teorii długiego trwania¹⁶, bowiem nie posiada ono odrębnej historii, na którą mogłoby się powołać i nie pokrywa się z żadną zdefiniowaną historycznie całością (Aime 2012: s. 17). Jak stwierdził włoski badacz Giuseppe Gangemi, dużo sensowniejsze byłoby odłączenie np. dawnej Republiki Weneckiej, jako pewnej wspólnoty historycznej i kulturowej, a chęć domagania się autonomii przez byłą Republikę Wenecką podważyłoby rację istnienia Padanii, ostatecznym jej mit i unaocznilo pustość idei tożsamości padańskiej (Gangemi 2003: s. 142–155). Analizując różnorodne aspekty można stwierdzić, że tych „Północy” Włoch jest wiele, bowiem każdy region zaliczany do obszaru padańskiego cechuje się wewnętrzną różnorodnością. Dzisiejszy ruch dążący do separatyzmu i niepodległości jest tak naprawdę słaby w porównaniu do innych znanych europejskich ugrupowań regionalistycznych czy nacjonalistycznych, na przykład katalonizmu (szerzej: Grzechynka 2017). Hasła separatystyczne cieszą się coraz mniejszym zainteresowaniem wśród „Padańczyków”. Większość mieszkańców Północy woli pozostać we Włoszech, choć opowiada się za zwiększeniem uprawnień samorządowych. Za przejaw tego można uznać zorganizowane 22 października 2017 r. w Wenecji Euganejskiej i Lombardii regionalne referenda konsultacyjne w sprawie zwiększenia autonomii od państwa centralnego, „w ramach jedności narodowej”.¹⁷ Celem tych dwóch konsultacji zorganizowanych przez władze regionów, prezydenta Lombardii – Roberto Maroniego oraz Wenecji Euganejskiej – Luki Zaii, było zwrócenie się do swoich obywateli o „pozwolenie” na realizację projektu zwiększenia zasięgu kompetencji regionalnych, o których mowa w art. 116 konstytucji, regulującego relacje między państwem a autonomią regionalną (Konstytucja 2007).¹⁸ W tym kontekście artykuł ten został przywołany po raz pierwszy w historii Republiki Włoskiej.¹⁹ Należy jednak zaznaczyć, iż w tym wypadku

¹⁶ Długie trwanie to termin opracowany przez francuskiego historyka Fernanda Braudela oznaczający perspektywę czasową, w której dokonują się przemiany cywilizacyjne. Czas długiego trwania, charakterystyczny dla przemian struktur społecznych oraz dziejów cywilizacji to taki, w którym przedmiot badań obserwowany jest z perspektywy długiego okresu, czasem nawet kilku stuleci (Braudel 1999).

¹⁷ Zgodnie z sondażem Instytutu Badawczego Demos z października 2017 r. dotyczącego zapytania o chęć autonomii lub niepodległości regionów, zaledwie 9 proc. Lombardczyków opowiedziało się za ewentualną niepodległością, ale już 52 proc. za autonomią regionu. Podobnie sytuacja wygląda w Wenecji Euganejskiej – 15 proc. opowiedziało się za niepodległością, 72 proc. za autonomią (*La domanda ... W/W/W*).

¹⁸ Zgodnie z konstytucją regiony stanowią jednostki autonomiczne służące wyzwaniu i wykorzystywaniu inicjatyw społecznych, w szczególności lokalnych. Są więc przeciwstawieniem centralizacji władzy państwowej. Nie jest to niezgodne z zapisem włoskiej konstytucji, a konkretnie z artykułem 5, który potwierdza jedność i niepodzielność Republiki, jednak popiera i szanuje samorząd terytorialny, urzeczywistniając tym samym zasady decentralizacji (Konstytucja 2007).

¹⁹ Jest to bardzo specyficzny przypadek, wprowadzony wraz z reformą Konstytucji w 2001 r., zgodnie z którą pozwala się regionom o zrównoważonym budżecie zwrócić się do rządu centralnego o powierzenie im dodatkowych kompetencji (oprócz tych, które są powierzone wszystkim regionom o zwykłym statusie w tytule V Konstytucji). Warto zauważyć, iż nie było potrzeby przeprowadzania tego typu referendum, ponieważ – dla przykładu region Emilia-Romania w lipcu 2017 r. uruchomił procedurę

obydwa referenda nie miały nic wspólnego z ewentualną secesją Lombardii czy Wenecji Euganejskiej od Włoch, w porównaniu z prawdopodobną secesją Katalonii od Hiszpanii, gdzie w dniu 1 października 2017 r. odbyło się nieuznawane przez rząd w Madrycie referendum dotyczące niepodległości Katalonii.²⁰ Inicjatorzy referendum w dwóch regionach północnych Włoch podkreślali natomiast, iż nie mają nic wspólnego z niepodległościowym ruchem katalońskim, dążą oni tylko do autonomii: większej władzy, większych kompetencji i federalizmu fiskalnego, a nie niezależności. Referenda dotyczyły możliwości bardziej autonomicznego działania w sposób przewidziany w Konstytucji, podobnie jak ma to miejsce w przypadku regionów o szczególnym statusie (Friuli-Wenecja Julijska, Trydent-Górna Adyga, Dolina Aosty, Sardynia, Sycylia).²¹ Warto wskazać tutaj wstępne rozróżnienie pomiędzy aktywnością włoskich ruchów dążących do uzyskania większej autonomii od państwa centralnego z działaniami na rzecz niepodległości Katalonii. Widoczna jest wyraźna odmienność włoskich ruchów regionalnych od ruchu separatystycznego w Katalonii. Faktem jest, że Katalończycy jako grupa uznająca się za naród, nie podkreślają tylko kwestii własnej odrębności finansowej czy tożsamości regionalnej, jak ma to miejsce we Włoszech. Ich działania wynikają przede wszystkim z trudnych na przestrzeni wieków relacji hiszpańsko-katalońskich, a co za tym idzie, z odrębności w aspekcie politycznym czy też językowym (Grzechynka 2017: s. 294).

Wynik referendum w sprawie autonomii Wenecji Euganejskiej był jednoznaczny: zdecydowana większość (z odsetkiem 98,1 proc.) opowiedziała się za zwiększeniem autonomii. Udział uprawnionych wyborców wynosił 57,2 proc. W Lombardii propozycję władz regionalnych dotyczącą autonomii regionu poparto 95,29 proc. przy nieco mniejszej niż w *Veneto* frekwencji 38,25 proc. Referenda miały przede wszystkim wymiar symboliczny, a ich wynik nie jest prawnie wiążący. W sprawie procedury przyznania większej autonomii ostatnie słowo leży w gestii państwa. Należy jednak zauważyć, iż konsultacje miały ważny aspekt polityczny. Władze obu regionów chcą wykorzystać korzystny dla nich wynik jako argument w rozmowach z rządem w Rzymie na temat większej autonomii, zwłaszcza fiskalnej. Zgodnie z konstytucją Włoch, która przewiduje, że wszystkie regiony mogą prosić rząd o większe kompetencje w różnych kwestiach, mają do tego prawo. Należy jednak pamiętać, iż konstytucja nie przewiduje możliwości prowadzenia autonomicznej polityki fiskalnej przez regiony. Obszarami, którymi władza centralna może dzielić władzę z regionami, są np. ochrona zdrowia, stosunki z innymi państwami, edukacja, handel zagraniczny, czy koordynacja rynku pracy. Negocjacje w sprawie większej autonomii będą odbywać się zgodnie z założeniami określonymi w art.116 i 117 Konstytucji. Według

przewidzianą w art. 116 Konstytucji bez referendum. Krytycy argumentują taką decyzję próbą propagandy Ligi Północnej, która sprawuje władzę zarówno w Wenecji Euganejskiej, jak i Lombardii.

²⁰ Głosowało wówczas około 2,26 miliona osób, z których 90 proc. opowiedziało się za niepodległością Katalonii.

²¹ Rozróżnienia na regiony specjalne i zwykłe oznacza, że ich pozycja nie jest jednakowa. Regiony o szczególnym statusie posiadają większą autonomię prawną i finansową. Różnica dotyczy także statutów, które mogą odbiegać od zapisów konstytucjonalnych. Regiony te mogą zachować swój język, kulturę, stanowić własną gospodarkę. Ponadto dwa regiony – Trydent-Górna Adyga oraz Dolina Aosty są oficjalnie dwujęzyczne – poza włoskim, oficjalnym językiem jest tam odpowiednio język niemiecki i francuski.

ustawy zasadniczej, po zawarciu porozumienia z rządem w Rzymie w tej sprawie, musi ono jeszcze zostać zaaprobowane przez obie izby parlamentu absolutną większością głosów (Machelski 2019). Władze regionalne zdają sobie sprawę, że Wenecja Euganejska i Lombardia nie będą mogły stać się od razu regionami o szczególnym statusie, gdyż do tego wymagane byłoby wprowadzenie poprawki do konstytucji. Niewątpliwie świadczy to jednak o radykalizowaniu się nastrojów społecznych, a chęć uzyskania większej autonomii może stać się pierwszym krokiem prowadzącym do separatyzmu w przyszłości. Prowadzoną przez Ligę Północną politykę można uznać za sposób tworzenia nacjonalizmu rewolucyjnego, rozpoczynającego budowę ruchu separatystycznego przez autonomiczną władzę lokalną i wszystkie jej instytucje oraz przez politykę historyczną i kulturalną.

Warto zwrócić uwagę na dwa prądy wewnątrz Ligi Północnej. Budowanie wspólnej linii dotyczącej potencjalnej autonomii nie jest zadaniem łatwym, w momencie, gdy trudno utrzymać jednolitą linię wewnątrz samej partii. Legiści są podzieleni. Prezydenci regionów Wenecja Euganejska oraz Lombardia (Luca Zaia i Roberto Maroni) wraz z pierwotnym przywództwem partii utrzymują stanowisko, że kwestia separatyzmu, bądź większej autonomii powinna pozostać najważniejszym punktem w programie Ligi. Umberto Bossi, wspomniany wcześniej założyciel Ligi Północnej, po październikowym referendum podkreślał konieczność utrzymania prymatu niepodległości, twierdząc, że „zwiększona autonomia blokuje niepodległość”. Natomiast obecny sekretarz federalny partii, Matteo Salvini uznał październikowe referendum za lekcję demokracji dla całej Europy. Nawotywał, że podobną drogę, jaką obrały Wenecja Euganejska i Lombardia, drogę pokojową, prawną i konstytucyjną, mogą obrać wszystkie regiony, od północy do południa. Należy jednak pamiętać, że Salvini dąży do przekształcenia Ligi w radykalno-prawicową partię na wzór francuskiego Frontu Narodowego. W tym celu rezygnuje, przynajmniej częściowo, ze starych sloganów nawołujących do autonomii, niepodległości i separatyzmu, które zgodnie z jego obecną wersją polityki mogą potencjalnie blokować wzrost partii w centrum i na południu Włoch.

Jeden z badaczy włoskiego separatyzmu, Roberto Biorcio, stwierdził, iż „Padania istnieje, gdyż istnieje Liga Północna, nie odwrotnie” (Aime 2012: s. 17). Giovanna Campani uważa natomiast, iż powstanie i rozwój Ligi Północnej związany jest z tematyką mniejszości narodowych i etnicznych we Włoszech. Legiści głoszą populistyczne hasła obrony interesów i kultury północnych regionów kraju, którym zagrażają mniej rozwinięte obszary południowe. Odwołując się do tezy Campani można stwierdzić, iż Liga Północna jest „idealnym typem wspólnoty wyobrażonej”, którą opisał Benedict Anderson (Anderson 1997).²² Tożsamość padańska, która stała się unifikatorem „narodu padańskiego”

²² Mówiąc o narodzie czy przynależności narodowej często spotyka się tezy o tym, że są one pewnego rodzaju reliktem kulturowym. Jak stwierdził Benedict Anderson w koncepcji „Wspólnot wyobrażonych”, owe wspólnoty ujawniały zasadę tworzenia się narodów przez zaszczepianie ludziom wyobrażenia o ponadlokalnej wspólnotcie, jaką tworzą. Pokazały też kreacyjny charakter wyobraźni, która potrafiła wiązać abstrakcyjne kategorie narodu, państwa i narodowej ojczyzny z jakimś realnym obszarem. Jednocześnie wskazywała tożsamość jako konieczną, spoiwo narodu. Wspólnota jest wyobrażona, ponieważ jej członkowie nigdy nie znają większości swych rodaków, nie spotykają ich ani też nic o nich

wykreowano łącząc kwestię regionalizacji i federalizacji z ksenofobicznym populizmem. Campani zwraca też uwagę na różnice pomiędzy sytuacją mniejszości, które zasadnie domagają się praw i ochrony swojego dziedzictwa kulturowo-językowego a Ligą, która wysuwa swe postulaty bezzasadnie. Oczekiwanie uzyskania autonomii i procesy zachodzące w północnych obszarach przygranicznych nie należy porównywać z „wymyślaniem Padanii” przez Ligę (Campani 2008: s. 52). Autorka podkreśla, iż „Liga Północna nie może być postrzegana jako ruch mniejszościowy: jej odwoływanie się do etno-językowych i kulturowych cech ludu padańskiego nie ma nic wspólnego z pamięcią historyczną grupy, której pamięć stanowi fundament dla roszczeń mniejszości i ich kultur” (Campani 2008: s. 164). Liga, kreując swój program cechujący się mentalnością raczej zamkniętą i zaściankową, opowiada się bardziej za społeczeństwem etnicznym niż obywatelskim (Struska 2008: s. 97–105). Można stwierdzić, że Liga jedynie „wymyśliła” Padanię, znalazła dla niej historię, korzenie, symbole, wroga do zwalczania oraz cel do osiągnięcia. Ideę padańskości można wpisać w koncepcję tradycji wynalezionej Erica Hobsbawma, która w ujęciu brytyjskiego historyka służy budowaniu wspólnej tożsamości narodowej przez działania o charakterze rytualnym, bądź symbolicznym, co doprowadza często do mitologizowania relacji jednostki z przeszłością (Hobsbawm, Ranger 2008: s. 10)²³. Sympatycy Ligi Północnej sięgają do historii i mitów o charakterze plemiennym w celu podkreślenia wspólnoty kulturowej ziem padańskich. Pośród elementów mitologii, do której odwołują się działacze Ligi, centralne miejsce zajmuje rzeczne bóstwo Po, czyli rzeka Pad. Sakralizacja rzeki, od której nazwę przyjęła Padania, to ważny element padańskiej tożsamości. Włoski antropolog Marco Aime nazywa ideologię Ligi Północnej kulturowym i tożsamościowym fundamentalizmem. Zwolenników Padanii nazywa „zielonymi plemionami Północy” i wskazuje, że przynależność do grupy jest definiowana w kategoriach etniczno-plemiennych, zgodnie z którymi *etnia* jest całością naturalną, a lud (*popolo*) jest przeciwstawny państwu narodowemu (Aime 2012: s. 21).

Zakończenie

Celem niniejszego artykułu było przedstawienie problemu włoskiej tożsamości narodowej na przykładzie Padanii, ze szczególnym uwzględnieniem referendum w Wenecji Euganejskiej oraz Lombardii z października 2017 r. w sprawie zwiększenia autonomii tych regionów. Po przeszło 155 latach od zjednoczenia Włoch pojawia się nadal kwestia włoskiej tożsamości narodowej osłabianej przez regionalne ruchy separatystyczne bądź ruchy dążące do uzyskania większej autonomii od państwa centralnego. Kwestia ta pozostaje wciąż otwartym problemem, zagadnieniem skłaniającym do refleksji oraz podejmowaniem prac badawczych w tym zakresie. Włochom nie do końca udało się zbudować jednolity, równomiernie rozwijający się naród. Wielu badaczy ciągle jeszcze uważa, że Włochów trzeba nadal „tworzyć” i rozwiązywać problem wło-

nie wiedzą, a mimo to w swych umysłach tworzą obraz wspólnoty.

²³ Działania te mają wpajać ludziom pewne wartości i normy zachowania przez ciągłe repetycje – co siłą rzeczy sugeruje kontynuowanie przeszłości (Hobsbawm, Ranger 2008: s. 10).

skiej tożsamości, a raczej problem jej braku. Od chwili politycznego zjednoczenia kraju po czasy współczesne istnieje rozbudzona dyskusja na temat separatyzmu włoskich regionów, czy dążenia do większej autonomii. Postawione w niniejszym artykule pytania badawcze posłużyły pozytywnej weryfikacji sformułowanej we wstępie hipotezy, zakładającej osłabienie poczucia włoskiej tożsamości narodowej na rzecz tożsamości regionalnej. Po pierwsze: już w latach 90-tych XX w. wraz z pojawieniem się Umberto Bossiego i założeniem Ligi Północnej odnowił się kryzys polityczny ukazujący niestabilną konstrukcję nie tylko włoskiej państwowości, ale i tożsamości. Ujawniło się niebezpieczeństwo separatyzmu i braku integralności wskutek konfliktów wewnętrznych i podkreślania odrębności poszczególnych części kraju. Towarzyszy temu podkreślanie wyższości Północy nad Południem Włoch. Włoscy badacze zwracają uwagę, że jedną z kluczowych przyczyn sukcesu Ligi Północnej, a także osłabiającej się współcześnie tożsamości narodowej jest „nierozwiązanie przez państwo włoskie w całym okresie jego istnienia tak zwanej kwestii narodowej” (cyt. za: Bankowicz 2007: s. 241). Po drugie: faktem jest, iż nie można zaprzeczyć istniejącemu zróżnicowaniu regionalnemu w kwestii gospodarki narodowej, z podziałem na obszary relatywnie wysoko lub słabo rozwinięte. Jak to plastycznie określono, „północna część Włoch może pod tym względem zostać porównana nawet z gospodarkami takich krajów jak Szwajcaria czy Norwegia, w których średnie dochody *per capita* przewyższają poziom każdego państwa Unii Europejskiej” (Dobroczyński 2002: s. 3). Jednakże – po trzecie: należy zaznaczyć, iż działające na Północy kraju regionalne ruchy dążące do uzyskania większej autonomii od państwa centralnego czy też do potencjalnego oddzielenia północnej części kraju, utożsamianej z Padanią, hamują politykę ogólnej stabilizacji i rozwoju Włoch oraz wpływają negatywnie na poczucie włoskiej tożsamości narodowej. Skutkują bowiem niestabilnością systemu politycznego i społecznego Włoch. Po czwarte: wpływ skrajnych stanowisk Ligi Północnej na wzmocnienie tendencji separatystycznych we Włoszech ulega znacznemu wzmocnieniu powodując negatywne implikacje dla regionalizmu nie tylko włoskiego, ale i europejskiego. Przejawia się to osłabieniem tożsamości narodowej na rzecz lokalnego patriotyzmu, identyfikacji bardziej z własnym regionem i małą ojczyzną, niż z narodem jako całością. Nie pozostaje to bez znaczenia, biorąc pod uwagę fakt, że liczba uprawnionych do głosowania w regionalnych referendach wynosiła ok. 12 mln, co stanowi jedną piątą włoskiego społeczeństwa. Włosi w obliczu kryzysu na geopolitycznej mapie Europy, objawiającego się wspomnianymi we wstępie artykułu zdarzeniami, jak Brexit czy katalońskie referendum niepodległościowe, decydują się „bronić” tożsamości regionalnej, zostawiając tożsamość narodową, czy też w szerszym spectrum europejską, na marginesie.

Małgorzata Maria Fijał – magister europeistyki UJ, *dottore magistrale in Studi Europei* Uniwersytetu Padewskiego. Przygotowuje rozprawę doktorską w Zakładzie Polityki i Kultury Krajów Śródziemnomorskich Instytutu Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego na temat Padanii. Zainteresowania badawcze: polityka, kultura i społeczeństwo współczesnych Włoch.

Małgorzata Maria Fijał – MA in European Studies from the Jagiellonian University, *dottore magistrale* in European Studies from University of Padova. She is preparing a doctoral dissertation at the Department of Mediterranean Politics and Culture of the Institute of European Studies of the Jagiellonian University on the topic of Padania. Research interests: politics, culture and society of contemporary Italy.

➔ Bibliografia

- AIME Marco (2012), *Verdi tribù del Nord, La Lega vista da un antropologo*, Roma.
- ANDERSON Benedict (1997), *Wspólnoty wyobrażone, rozważanie o źródłach i rozprzestrzenianiu się nacjonalizmu*, Kraków.
- BALDI Brunetta (2003), *Stato e territorio: federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma 2003.
- BAGNASCO Arnaldo (1994), *Regioni, tradizione civica, modernizzazione italiana: un commento alla ricerca di Putnam*, "Stato e mercato", no. 40(1).
- BANKOWICZ Marek (2007), *Włoska tożsamość narodowa a kontekst europejski*, w: Irena Stawowy-Kawka(red.), *Niemcy, Europa, Świat: studia międzynarodowe. Księga pamiątkowa poświęcona Profesorowi Erhardowi Cziomerowi*, Kraków.
- BARBAGALLO Francesco (2001), *Italy. The idea and the reality of the nation*, "Journal of Modern Italian Studies", 6(3).
- BIELAŃSKI Stefan (2002), *Dzieje włoskich państw regionalnych w kontekście tradycji federalizmu we Włoszech* w: Stefan Bielański, *Tradycje federalizmu we Włoszech. Studia nad włoskim piśmiennictwem historyczno-politycznym XVIII i XIX wieku ze szczególnym uwzględnieniem twórczości Carlo Cattaneo*, Kraków.
- BRAUDEL Fernand (1999), *Historia i trwanie*, Warszawa.
- CAMPANI Giovanna (2008), *Dalle minoranze agli immigranti. La questione del pluralismo culturale ereligioso in Italia*, Milano.
- CLARK Martin (2009), *Współczesne Włochy. 1871-2006*, tłum. Tomasz Wituch, Warszawa.
- DEMOS&PI (WWW), <http://www.demos.it> (29.09.2017).
- DOBROCHYŃSKI Michał (2002), *Włochy: posegmentowane mocarstwo europejskiego południa*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2-3.
- DOMA NUNCH (WWW), <http://domanunch.org> (28.09.2017)
- GABACCIA Donna (2003), *Emigranti. L'ediaspore degli italiani dal Medioevo a oggi*, Torino.
- GABACCIA Donna (2006), *Global Geography of 'Little Italy'. Italian Neighbourhoods in Comparative Perspective*, "Modern Italy", 11(1).
- GACA Andrzej, WITKOWSKI Zbigniew (2012), *Podstawy Ustroju Konstytucyjnego Republiki Włoskiej*, Toruń.
- GANGEMI Giuseppe (2003), *Federalismo e secessionismo nel dibattito politico-culturale italiano*, w: Gaspare Nevola (a cura di), *Altre Italie, Identità nazionale e regioni a statuto speciale*, Roma.
- GENTILE Emilio (2010), *Né stato né nazione, Italiani senza meta*, Roma-Bari.
- GENTILE Emilio (2011), *Italiani senza padri. Intervista sul Risorgimento*, a cura di Simonetta Fiori, Roma-Bari.
- GIEROWSKI Józef Andrzej (2005), *Historia Włoch*, Wrocław.

- GOLEMO Karolina (red.) (2013), *Włochy wielokulturowe. Regionalizmy, mniejszości, migracje*, Księgarnia Akademicka, Kraków.
- GROSSE Tomasz (2000), *Polityka regionalna UE i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Warszawa.
- GRZECHYNKA Agnieszka (2017), *Doktryna katalonizmu a współczesna polityka językowa Katalonii wobec imigrantów*, Kraków.
- HLEBOWICZ Bartosz (2017), *Po pierwsze, Włochy. Skrajna prawica skręca ku nacjonalizmowi*, „Gazeta Wyborcza”, 27.09.2017.
- HOBBSAWM Eric, RANGER Terence (red.) (2008), *Tradycja wynaleziona*, Kraków.
- KONSTYTUCJA Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r. (2007), tłum. Zbigniew Witkowski, Warszawa.
- KOZŁOWSKA Maja (2012), *Model państwa regionalnego w Unii Europejskiej: we Włoszech i w Hiszpanii*, Wrocław.
- LA DOMANDA di autonomia e indipendenza (W/W/W), Demos&Pi, <http://www.demos.it> (10.11.2017)
- LEGA NORD (W/W/W), <http://www.leganord.org> (10.11.2017)
- MACHELSKI Zbigniew (2010), *System polityczny Włoch*, Warszawa.
- MACHELSKI Zbigniew (2013), *Włochy: między autonomia lokalna, unitaryzmem, regionalizmem i federalizmem*, w: Stanisław Sulowski, Jarosław Szymanek (red.), *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, Świat*.
- MACHELSKI Zbigniew (2019), *Dwuizbowy parlament i reformy instytucjonalne w Republice Włoskiej*, „Przegląd Europejski”, nr 1/2019.
- MAGOSKA Maria (2004), *Kultura polityczna we Włoszech*, w: Teresa Sasińska-Klas, Agnieszka Hess (red.), *Media a integracja europejska*, Kraków.
- MAINARDI Roberto (1998), *L'Italia delle regioni. Il Nord e la Padania*, Milano.
- MAŁEK Anna (2013), *Włoski patchwork-zróżnicowanie etniczno-językowe*, w: Karolina Golemo (red.), *Włochy wielokulturowe. Regionalizmy, mniejszości, migracje*, Kraków.
- MIGLIO Gianfranco, VENEZIANI Marcello (1997), *Padania, Italia, lo Stato nazionale è soltanto in crisi o non è mai esistito?*, Firenze.
- MISIUDA-REWERA Witold (2005), *Włochy Republika Autonomii*, Lublin.
- PATRIARCA Silvana (2010), *Italianità. La costruzione del carattere nazionale*, Roma-Bari 2010.
- PUGLIESE Enrico (2002), *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Bologna, 2002.
- PUTNAM Robert (1995), *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków.
- SŁUGOCKI Janusz (2005), *Organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej we Włoszech. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Szczecin.
- REPUBBLICA VENETA (W/W/W), <http://www.mlrv.org/main/> (28.09.2017).
- SONDEL-CEDARMAS Joanna (2011), *Problem Risorgimento w kulturze politycznej współczesnych Włoch*, w: Monika Łukasik, Dawid Mickiewicz (red.), *W murach Wiecznego Miasta – między państwem a Kościołem*, Kraków.
- SONDEL-CEDARMAS Joanna (2013), *Nacjonalizm włoski. Geneza i ewolucja doktryny politycznej 1896-1923*, Kraków.
- SONDEL-CEDARMAS Joanna (2015), *Eurosceptycyzm skrajnej prawicy na przykładzie włoskich ugrupowań neofaszystowskich we Włoszech*, w: Rodzina Europa. Europejska myśl polityczno-prawna u progu XXI wieku, Małowski Henryk, Fiktus Paweł, Marszał Maciej (red.), Wrocław.

STATUT Ligi Północnej z 2015 r. – Statuto della Lega Nord 2015, <http://www.leganord.org/index.php/component/phocadownload/category/3> (29.09.2017).

STRUSKA Dorota (2008), *Między unitaryzmem a federalizmem. Ewolucja współczesnej myśli i praktyki ustrojowej Włoch*, Warszawa.

VISETTI Giampaolo (2009), *Ex Italia: Viaggio nel Paese che non sa più' chi è*, Milano.

UNITÀ POPOLARE VENETA (WWW), <http://upveneta.blogspot.com> (28.09.2017).

ZAKRZEWSKA Janina (1974), *Włochy. Zarys ustroju*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk.

ZULIN Giuliano, MION Matteo (2017), *Venexit*, Editori del Veneto, Martellago.

Politycy Partii Pracy na rzecz *Leave* w referendum 2016 roku

Filip Ilkowski, *Uniwersytet Warszawski (Polska)*

E-mail: f.ilkowski@uw.edu.pl

ORCID ID: 0000-0002-6947-5165

Streszczenie

Artykuł dotyczy działań polityków Partii Pracy podejmowanych na rzecz głosowania za wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej w kontekście referendum w tej sprawie, które odbyło się w czerwcu 2016 r. W tekście przedstawiono historyczne zakorzenienie krytyki Wspólnot Europejskich z tych pozycji ideowo-politycznych (w postaci sprzeciwu wobec Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w referendum 1975 r.), przede wszystkim jednak argumentację przeciwników pozostania w Unii ponad cztery dekady później. Na podstawie przeprowadzonej analizy skonstruowane zostały wyznaczniki zasadniczych biegunów ideowych kształtujących lewicową krytykę Unii na przykładzie brytyjskim.

Słowa kluczowe: referendum, Unia Europejska, Zjednoczone Królestwo, Wielka Brytania, Partia Pracy

The Labour Party politicians for *Leave* in 2016 referendum

Abstract

The article presents the analysis of activities of politicians associated with the Labour Party undertaken in favour of leaving the European Union by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland in the context of the June 2016 referendum campaign. There are presented the historical roots of the critique of European Communities drawn from this ideological-political perspective (the opposition towards the European Economic Community in 1975 referendum), but above all the argumentation used more than four decades later by the opponents of staying in the EU. On the basis of conducted analysis, the specific elements of the main ideological poles that shape left-wing critique of the EU with regard to the British example have been distinguished.

Keywords: referendum, European Union, United Kingdom, Labour Party

23 czerwca 2016 r. większość biorących udział w referendum obywateli i rezydentów Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (UK) oraz Gibraltaru zagłosowała za opuszczeniem Unii Europejskiej (UE). Fakt ten zwykle wiąże się z nieudaną taktyczną rozgrywką ze strony konserwatywnego brytyjskiego premiera Davida Camerona, w kontekście wzrostu wpływów eurosceptycznej prawicy w postaci Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (ang.: *UK Independence Party, UKIP*), doświadczającej w dwóch latach poprzedzających referendum istotnego przyrostu poparcia wyborczego¹, oraz wrogiej UE frakcji wewnątrz rządzącej Partii Konserwatywnej (torysów). Sam premier stał się niekwestionowanym liderem kampanii na rzecz pozostania w UE. Podobne stanowisko zajęła większość jego gabinetu, jak i konserwatywnych deputowanych do Izby Gmin. Jednak pięciu ministrów zajęło przeciwne stanowisko w tej sprawie, a kampania *Vote Leave* – uznana 13 kwietnia 2016 r. przez komisję wyborczą za kampanię wiodącą na rzecz opuszczenia UE przez UK (The Electoral Commission UK 2016) – została zdominowana przez polityków Partii Konserwatywnej (*BBC News* 2016c). Z kolei główny konkurent *Vote Leave*, aspirujący do oficjalnego statusu kampanii wiodącej na rzecz opuszczenia UE, połączone kampanie *Leave.EU* i *Grassroots Out*, wspierane były m. in. przez lidera UKIP Nigela Farage'a i finansowane przez donatora UKIP Arrona Banksa (Wright 2016; *BBC News* 2016d). Obie organizacje, mimo nieznacznego udziału w nich polityków utożsamianych z lewicą (o czym poniżej), zasadniczo związane były więc z szeroko rozumianym obozem konserwatywnych przeciwników UE.

Jednak w rozmaitych działaniach na rzecz wystąpienia z UE przez UK uczestniczyło także szereg organizacji i osób związanych z różnymi odcieniami brytyjskiej lewicy, w tym Partii Pracy (laburzystów) mającej status Oficjalnej Opozycji Jej Królewskiej Mości. Celem artykułu jest zbadanie motywacji ideowych tych polityków Partii Pracy, w szczególności deputowanych do Izby Gmin, którzy w kampanii referendalnej 2016 r. opowiedzieli się za opuszczeniem UE przez UK. Przywołany zostaje także historyczny precedens w postaci podobnego referendum mającego miejsce w UK, w 1975 r. – istotny w kontekście zrozumienia ciągłości historycznej ideowych kontekstów laburzystowskiej krytyki UE. Metodologia tekstu opiera się na studium przypadku antyunijnej kampanii części polityków Partii Pracy w 2016 r. Znajdują się w nim także elementy metody analizy treści (ideowej) i metody historycznej. W oparciu o to ukazana zostaje zarówno złożoność, jak i niejednorodność idei przyswiewiającym antyunijnym laburzystom. Kluczowym wnioskiem jest ten, że mamy wśród nich do czynienia z hybrydą dwóch zasadniczych elementów: socjalistycznego uniwersalizmu i narodowotożsamościowego partykularyzmu. Jak wykażemy, na podstawie wypowiedzi publicznych laburzystowskich zwolenników głosowania na rzecz *Leave* oraz działań przez nich podejmowanych, oba te elementy, w różnym natężeniu, były składowymi ich motywacji do zajęcia antyunijnego stanowiska w czasie kampanii referendalnej.

¹ W wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. UKIP zdobyła 4.352.051 głosów (26,77 % głosów ważnych w UK), najwięcej ze wszystkich startujących ugrupowań. W wyborach parlamentarnych 2015 r. UKIP zdobyła 3.881.099 głosów (12,6% głosów ważnych w UK) (The Electoral Commission UK 2015; European Parliament 2014; UK Political Info 2014).

Partia Pracy – referenda w 1975 r. i w 2016 r.

Analizę postaw polityków Partii Pracy przeciwnych UE w 2016 r. należy rozpocząć od sporów w kontekście referendum na temat opuszczenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) odbytego w 1975 r., czyli zaledwie w dwa lata po przystąpieniu UK do EWG. Ówczesne referendum również nacechowane było głębokim wewnątrzpartyjnym sporem i podziałami dotyczącymi także rządu i gabinetu – tyle, że dotyczyło to Partii Pracy, która przejęła władzę po dwóch zwycięstwach w wyborach powszechnych w 1974 r.

Manifest wyborczy Partii Pracy z lutego 1974 r., powołując się na program partii, wyrażał sprzeciw wobec wstąpienia Wielkiej Brytanii do Wspólnot Europejskich na warunkach wynegocjowanych przez torysów i bez zgody „brytyjskiego ludu”, obiecując renegotiacje tych warunków i ich późniejsze poddanie pod osąd poprzez wybory powszechne i referendum konsultacyjne (The Labour Party 1974a). Przed kolejnymi wyborami, w październiku 1974 r., laburzyści zapowiadali nie tylko „twarde negocjacje” co do warunków uczestnictwa we „Wspólnym Rynku”, ale referendum w kwestii pozostania w nim przeprowadzone w okresie roku po październikowych wyborach, którego wynik będzie wiążący dla rządu (The Labour Party 1974b).

Proces „renegocjacji” (choć określenie to funkcjonowało tylko po stronie brytyjskiej, a nie innych państw Wspólnoty) zakończył się niewielkimi modyfikacjami dotyczącymi głównie ogólnych (a nie specyficznych dla któregośkolwiek z państw członkowskich) warunków konstrukcji budżetu EWG (Butler, Kitzinger 1976: s. 39–46). Rząd Harolda Wilsona rekomendował głosowanie w referendum za pozostaniem we Wspólnocie. Jednak zważywszy na podziały sięgające gabinetu, ministrowie nie byli zobligowani do dyscypliny w tym zakresie (nie dotyczyło to wypowiedzi w Izbie Gmin). O głębi podziałów świadczył fakt, że w głosowaniu w kwietniu 1975 r. dotyczącym rządowej rekomendacji, większość laburzystowskich deputowanych do Izby Gmin wypowiedziała się *przeciw* niej (stosunkiem głosów 145 do 137 przy 33 niegłosujących). Została ona przegłosowana dzięki głosom torysów (249 głosów „za” i tylko 8 „przeciw” przy 18 niegłosujących). Co istotne, nawet większość członków rządu nie głosowała zgodnie z rządową rekomendacją (45 „za”, w tym 14 członków gabinetu, 38 „przeciw”, w tym 7 członków gabinetu, ale przy 9 niegłosujących). Także nadzwyczajna konferencja Partii Pracy, głównie poprzez blokowe głosy większości afiliowanych związków zawodowych, wypowiedziała się za głosowaniem przeciw pozostaniu we Wspólnocie (Butler, Kitzinger 1976: s. 112–113).

Jednak w przeciwieństwie do Camerona ponad cztery dekady później, Wilson zdołał przeprowadzić cały proces referendalny po własnej myśli. Wyniki głosowania z czerwca 1975 r. nie pozostawiały wątpliwości: 67,2% zagłosowało za pozostaniem z EWG, 32,8% było temu przeciwnych (Butler, Kitzinger 1976: s. 263–268).

Kampanię referendalną 1975 r. warto także przywołać z powodu niecodziennych sojuszy politycznych z nią związanych i debat ich dotyczących – co w pewnej mierze znajdzie swój odpowiednik także przy okazji referendum w 2016 r. Główna kampania na rzecz pozostania w EWG (ang.: *Britain in Europe*) tworzona była przez polityków trzech czołowych partii brytyjskich (laburzystów, torysów i liberałów) wspieranych m. in. przez

główną organizację biznesową – Konfederację Przemysłu Brytyjskiego (ang.: *Confederation of British Industry*, CBI). Ze względów taktycznych, relatywnie nadreprezentowani na czołowych stanowiskach byli jednak prowszpolnotowi politycy Partii Pracy (Butler, Kitzinger 1976: s. 74–88).

Bardziej interesujący był jednak skład kampanii za wystąpieniem z EWG. Stanowisko takie zajmowały zarówno pozaparlamentarne organizacje radykalnej lewicy, jak i rosnący ówczśnie w siłę Front Narodowy i inne formacje skrajnej prawicy. Główna kampania (ang.: *National Referendum Campaign*, NRC) przyjęła w związku z tym zasadę przyjmowania członkostwa jako organizacji afiliowanych, poza niepartyjnymi kampaniami, jedynie tych partii politycznych, które mają reprezentację parlamentarną. Jednak także przy tej zasadzie często trudno było wypracować wspólną płaszczyznę sprzeciwu wobec EWG. W skład NRC wchodzili politycy laburzystowscy i konserwatywni, przy symbolicznej reprezentacji liberałów, jak i Szkocka Partia Narodowa (SNP), walijska Plaid Cymru (obie te partie zajęły przeciwne stanowisko w referendum 2016 r.) oraz Zjednoczeni Ulsterscy Unioniści (UUU). Najbardziej rozpoznawalnym politykiem prawicy opowiadającym się za wystąpieniem z EWG był Enoch Powell – polityk usunięty z konserwatywnego gabinetu cieni w 1968 r. z powodu antyimigranckiego przemówienia uznanego nawet przez część polityków jego własnej partii za rasistowskie, który wystąpił z Partii Konserwatywnej przed wyborami w lutym 1974 r., motywując to sprzeciwem wobec EWG. W wyborach, w październiku 1974 r., zdobył on mandat deputowanego do Izby Gmin z ramienia Partii Ulsterskich Unionistów. Powell znajdował się w jednej kampanii z częścią polityków utożsamianych z lewicą Partii Pracy, biorąc udział we wspólnych wydarzeniach choćby z lewicowym przywódcą największego ówczśnie brytyjskiego związku zawodowego (ang.: *Transport and General Workers' Union*, TGWU) Jack'em Jones'em. Kampania NRC łączyła w swym przekazie dwie głównie treści: kwestie społeczno-gospodarcze (wpływ EWG na ceny żywności, bezrobocie itp.) oraz suwerenności narodowej. Należy przy tym podkreślić, że ta druga kwestia bynajmniej nie ograniczała się do polityków prawicy, ale podnoszona była także przez wybitnych działaczy Partii Pracy. Często zupełnie inaczej widziana była także alternatywa wobec EWG. Dla przykładu Powell opowiadał się za szeroką strefą wolnego handlu. Natomiast najbardziej wyrazisty przedstawiciel antywspólnotowych polityków laburzystów, minister przemysłu Tony Benn, promował istotne rozszerzenie roli państwa w gospodarce (Butler, Kitzinger 1976: s. 97–115, 134–156, 178–180; Callinicos 2016: s. 101–102).

W czasie referendum w 2016 r. sytuacja w Partii Pracy była w jego kontekście zupełnie inna, choć w pewnym sensie paradoksalna. Partia ta była formalnie zjednoczona w swojej postawie, opowiadając się za pozostaniem w UE. Spośród 229 deputowanych laburzystów do Izby Gmin (UK Parliament 2016), ostatecznie jedynie dziesięcioro zadeklarowało głosowanie na rzecz wystąpienia z Unii. Paradoks polegał na tym, że od września 2015 r. liderem Partii Pracy był wywodzący się z lewego skrzydła partii Jeremy Corbyn, który w przeszłości wielokrotnie krytykował politykę UE. Corbyn, który w 1975 r. był laburzystowskim radnym w londyńskim okręgu Haringey, głosował, jak sam stwierdził po 40 latach, w ówczesnym referendum za wystąpieniem UK z EWG (MacLellan 2015;

Moseley 2016). Choć unikający jednoznacznych deklaracji w tej kwestii w czasie wyborów na lidera partii Corbyn niedługo po objęciu tej funkcji zadeklarował, że laburzyści będą wzywać do poparcia pozostania w UE (Karim 2015; Wintour 2015), jego przeciwnicy (także, a może przede wszystkim, wewnątrz partii) zarzucali mu nie dość entuzjastyczne poparcie obozu *Remain* w czasie kampanii przedreferendalnej. Krytyka ta nasiliła się jeszcze po ogłoszeniu wyników referendum i natychmiastowym wezwaniu Corbyna do przystąpienia do negocjacji w kwestii opuszczenia Unii (Wilson 2016, Anderson 2016). Co istotne, według sondaży, 33–37 % wyborców laburzystów zagłosowało, wbrew stanowisku partii, za wyjściem z UE (Lord Ashcroft Polls 2016; YouGov UK 2016; British Social Attitudes 2017).

Kampania *Labour Leave*

Kampanią na rzecz wystąpienia UK z UE oficjalnie związaną z Partią Pracy była *Labour Leave*. Powstała ona w październiku 2015 r. będąc kontynuacją organizacji *Labour for Britain*, założonej 16 czerwca 2015 r. przez troje laburzystowskich deputowanych do Izby Gmin: Kate Hoey, Kelvina Hopkinsa i Grahama Stringera oraz biznesmena – głównego prywatnego donatora Partii Pracy – Johna Millsa (James 2015). *Labour for Britain* stawiała sobie za cel renegotjację umowy stowarzyszeniowej UK z UE, a w razie jej niepowodzenia — kampanię na rzecz opuszczenia Unii. Grupa ta przekształciła się w październiku 2015 r. w *Labour Leave* – prawdopodobnie w kontekście inauguracji kampanii *Vote Leave*, wspartej przez *Labour Leave*. 10 października 2015 r. Brendan Chilton, postrzegany jako „prawa ręka” Millsa sekretarz generalny *Labour Leave* (Bennett 2016: s. 282), obwieszcza-
jąc powstanie tej kampanii określił ją jako „kampanię Partii Pracy, kierowaną, wypełnianą i opłacaną przez członków Partii Pracy”. Chilton podkreślał, że sceptycyzm wobec instytucji unijnych nie ogranicza się do prawicy i ważne jest, aby w referendum przedstawić „silne argumenty” lewicowe i aby słyszana była krytyka UE ze strony centro-lewicy. Problemy, na które wskazywał, w istocie jednoznacznie mieściły się w lewicowym dyskursie. Były to m. in. brak możliwości nacjonalizacji kolei i energetyki, zaprzestania prywatyzacji ochrony zdrowia i przywrócenia praw związkowych w ramach UE, krytyka surowych programów oszczędnościowych, braku demokracji, wspólnych polityk rolnej i rybołówstwa, jak i planowanej ówczesznie umowy o Transatlantyckim Partnerstwie w dziedzinie Handlu i Inwestycji (ang.: *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP), postrzeganej jako „oddanie naszych usług publicznych na łaskę międzynarodowych korporacji”. Zdaniem Chiltona Unia Europejska nie jest bliskim laburzystom ideałem „nowej Europy socjalnej opartej na solidarności, tolerancji i szacunku”, ale „organizacją promującą finansistów i korporacje kosztem pracowników i przedsiębiorstw publicznych”. Dzień wcześniej podobnych argumentów używała Hoey w artykule napisanym do „The Independent”, powołując się przy tym na negatywny stosunek do Wspólnot Europejskich czotowych postaci Partii Pracy z przeszłości. Jednocześnie Chilton podkreślił, że *Labour Leave* będzie działał „w partnerstwie” z kampanią *Vote Leave* (Hoey 2015; Chilton 2015).

Postacią łączącą *Labour Leave* i *Vote Leave* był Mills, były Krajowy Przedstawiciel (ang.: *National Agent*) kampanii „Nie” w 1975 r., fundator i jeden z założycieli *Labour Leave*,

jej sekretarz polityczny i przewodniczący (ang.: *chairman*), a zarazem pierwszy przewodniczący *Vote Leave*. Jego związek z tą drugą kampanią przetrwał mianowanie w jego miejsce byłego konserwatywnego kanclerza skarbu Nigela Lawsona w lutym 2016 r. Mills od tego czasu pełnił funkcję wiceprzewodniczącego kampanii, z której wycofał się pod koniec kwietnia – już po uzyskaniu przez nią statusu kampanii wiodącej (*BBC News* 2016b; *BBC News* 2016f; *Hardman* 2016). O ile *Labour Leave* zachowywała od marca 2016 r. neutralność w stosunku do *Vote Leave*, choć pozostawała przez nią wspierana finansowo i organizacyjnie, prowadzona przez Millsa grupa *Business for Britain* była formalnie afiliowana przy *Vote Leave*. W tym czasie jednoczesny związek z kampaniami *Labour Leave* i *Vote Leave*, zajmując stanowiska w ich ciałach przedstawicielskich – według oficjalnej informacji Millsa sporządzonej dla celów Komisji Wyborczej 31 marca 2016 r. – mieli Graham Stringer oraz dwóch innych deputowanych Partii Pracy: Frank Field i Roger Godsiff (*The Electoral Commission* 2016a: s. 7–9).

Deputowani Partii Pracy na rzecz opuszczenia UE

Jak już wspomniano, dziesięcioro deputowanych do Izby Gmin z Partii Pracy publicznie ogłosiło swój sprzeciw wobec pozostania UK w UE i głosowanie w referendum za opcją *Leave*. Byli to: Ronny Campbell, John Cryer, Frank Field, Roger Godsiff, Kate Hoey, Kelvin Hopkins, John Mann, Dennis Skinner, Graham Stringer i Gisela Stuart. Analizując postawę poszczególnych deputowanych laburzystowskich z obozu *Leave* wskazać można na elementy wspólne ich motywacji do takiego wyboru, jak i szereg rozbieżności powodujących, że trudno nawet tę niewielką grupę laburzystowskich przeciwników Unii ujmować jako jedną polityczną całość.

Z partyjną lewicą można utożsamiać czterech deputowanych z tej grupy: Ronniego Campbella, Johna Cryera, Kelvina Hopkinsa i Dennisa Skinnera. Deputowani ci byli w momencie ogłoszenia i przeprowadzenia referendum członkami Socjalistycznej Grupy Kampanijnej Parlamentarzystów Partii Pracy (zwanej w skrócie *Campaign Group*), powstałej w 1982 r. z inicjatywy zwolenników Tony'ego Benna i utożsamianej w partii z „twardą lewicą”. Dodajmy, że do czasu wyboru na przewodniczącego członkiem tej grupy był także Jeremy Corbyn. Campbell, Holpkins i Skinner byli wśród grupy 36 deputowanych zgłaszających kandydaturę Corbyna na przewodniczącego partii (Cryer nie podpisał się pod wnioskiem o zgłoszenie żadnego z kandydatów) (*Eaton* 2017; *New Statesman* 2015). Przedstawiciele lewicy laburzystów zasadniczo motywowali swój sprzeciw wobec UE jej neoliberalno-kapitalistycznym charakterem (*Hetherington* 2016). Skinner, weteran lewicy laburzystów i jeden z najstarszych deputowanych do Izby Gmin (zasiadający w jej ławach nieprzerwanie od 1970 r.), podkreślał przy tym, że jego antyunijny głos nie jest oparty „na machaniu flagą lub imigracji”, przywołując własne pozytywne doświadczenia w integracji ze wspólnotą górniczą imigrantów z Polski, Litwy i Ukrainy (*James* 2016a; *BBC News* 2016g). Paradoksalnie przed referendum lewicowy sprzeciw wobec UE najjaśniej wyraził Cryer, jedyny deputowany spośród tej czwórki, który nie znalazł się w gronie zwolenników Corbyna, a w późniejszym czasie głosował w sprawie Brexitu

zgodnie z partyjną większością. W swoim artykule dla lokalnego portalu *Wanstead Village Directory*, opublikowanym 4 czerwca 2016 r., krytykował on UE jako instytucję niedemokratyczną oraz reprezentującą interesy wielkiego biznesu, pisząc, że głosował za wyjściem nie dlatego, że jest „nacjonalistą lub ksenofobem”, ale dlatego, że jest „socjalistą i demokratą”. Cryer podkreślał także, że jego głos za wyjściem z UE nie jest w żadnej mierze „aprobatą dla oficjalnej kampanii *Vote Leave* lub kampanii Nigela Farage’a i jego stronników” (Cryer 2016).

Z tej czwórki jednak jedynie Kelvin Hopkins nie tylko ogłosił swoje poparcie dla Brexitu, ale aktywnie włączył się w kampanię w tej sprawie w ramach *Labour Leave* (The Guardian 2016a)². Jednocześnie postać ta obrazowała, że także wśród lewicy Partii Pracy antyunijny sprzeciw nie był wolny od elementów narodowotożsamościowego partykularyzmu. Działając w ramach *Labour Leave* Hopkins nie oponował przeciwko współpracy ze zdominowaną przez torysów *Vote Leave*. Ponadto, w przygotowanym przez *Labour Leave* ponad godzinnym filmie *Lexit: The Movie*, autorstwa Olivera Huitsona (niezależnego dziennikarza i twórcy, jednocześnie rzecznika prasowego *Labour Leave*) i Jordana Ryana (rzecznika prasowego *Leave.eu*), opublikowanym na portalu YouTube 15 czerwca 2016 r., Hopkins wypowiadał się przeciw unijnej polityce swobodnego przepływu pracowników, motywując to troską o obniżanie standardów zatrudnienia (Huitson, Ryan 2016; Huitson 2016; Ryan 2018). Należy przy tym podkreślić, że ton patriotycznej dumy i kwestia imigracji pojawiały się w tym filmie tylko okazjonalnie. Zasadnicza krytyka UE koncentrowała się w nim na finansowaniu kampanii *Remain* przez wielkie instytucje finansowe, jak Goldman Sachs i JP Morgan, historycznym sprzeciwie laburzystów wobec Wspólnot Europejskich jako „niedemokratycznego klubu biznesowego”, kwestii TTIP, narzucenia surowych programów oszczędnościowych Grecji, wymuszonej prywatyzacji kolei i poczty (i niemożności ich przyszłej renacjonalizacji w UK w ramach praw unijnych), czy upadku brytyjskiego rybołówstwa. Kilkakrotnie pojawiały się także pojęcia kapitalizmu i neoliberalizmu.

Wpływ narodowotożsamościowego partykularyzmu na innego przedstawiciela antyunijnej lewicy laburzystów widzimy z kolei w liście otwartym dotyczącym powstrzymania imigracji z Europy Wschodniej do UK, opublikowanym 1 stycznia 2014 r. w „The Guardian” i skierowanym do ówczesnego lidera Partii Pracy Eda Millibanda. Podpisało go siedmioro deputowanych *Labour* do Izby Gmin, późniejszych „brexitowców”. Obok deputowanych kojarzonych raczej lub jednoznacznie z partyjną prawicą, jak Field, Godsiff, Hoey, Mann, Stringer oraz ówczesny szkocki deputowany Ian Davidson, podpis pod nim złożył także Campbell. W liście tym można było przeczytać o blisko trzech czwartych miliona Europejczyków Wschodnich pracujących w UK, z czego autorzy wyciągali wniosek, że „z tak istotną liczbą ludzi przyjeżdżających do tego kraju, którzy chcą wykonywać pracę

² Wkrótce jednak jego kariera polityczna stanęła pod znakiem zapytania – w listopadzie 2017 r. zawiesił on swoje członkostwo w Partii Pracy ze względu na oskarżenie o molestowanie seksualne (sam Hopkins negował, że miało ono miejsce) (Parris-Long 2016; Edwards 2016; Schofield 2017; BBC News 2017). Fakt ten bez wątpienia osłabił antyunijną lewicę w partii.

wymagającą niskich kwalifikacji za głódową pensję, a więc wywierającą presję obniżania płac, jesteśmy zatroskani tym, iż polityka imigracyjna UE otwartych drzwi ma szkodliwy wpływ na te wspólnoty, które Partia Pracy powstała, by reprezentować" i wzywali Milibanda do podjęcia zobowiązania „ograniczenia wolnego przepływu pracy z państw europejskich ze znacznie niższymi dochodami, i tym samym usunięcia części presji na płace, mieszkalnictwo i usługi publiczne w tym kraju" (Field et al. 2014).

Do grupy polityków antyunijnych lokujących się raczej wśród laburzystowskiej prawicy należeli Godsiff, Stringer oraz bardzo aktywna w czasie kampanii przedreferendalnej Kate Hoey. To warunkujące „raczej” wynika z faktu, że politykom tym zdarzało się demonstrować zdanie odrębne od głównego nurtu partii także z pozycji lewicowych³, jednak ich działania i poglądy znacznie częściej sytuowały ich wśród partyjnej prawicy. Dla przykładu Stringer zasiadał w radzie powierniczej Fundacji Polityki Globalnego Ocieplenia kierowanej przez wspomnianego już Nigela Lawsons – organizacji skupiającej także „sceptyków” podważających obecny stan wiedzy naukowej na temat globalnego ocieplenia (UK Parliament 2018; They Work... 2018b; They Work... 2018c; The Global Warming 2018). Nie dziwi więc fakt, że Stringer nie odrzucał współpracy z konserwatystami także w czasie kampanii przedreferendalnej i do końca związany był z *Vote Leave*, zasiadając w jej Radzie i Komitecie Kampanijnym (Vote Leave 2016; The Electoral Commission UK 2016: s. 8). Przy tym zarówno on, jak i Godsiff, posługiwali się w kontekście sprzeciwu wobec UE argumentami antyimigracyjnymi⁴. Z kolei Hoey przez 9 lat była przewodniczącą głównej organizacji przeciwnej zakazowi polowań na lisy (w ramach obrony tradycyjnych wartości życia na prowincji), zdominowanej przez konserwatystów *Countryside Alliance*. Zarzucała także Partii Pracy (w 2015 r.) stanie się partią „ekstremalnie niepatriotyczną”. Podkreślając swoją dumę z bycia Brytyjką (przy silnym przekonaniu o konieczności pozostania Irlandii Północnej, z której pochodzi, w ramach Zjednoczonego Królestwa), Hoey wypominała laburzystom tylko potowicznie poczucie brytyjskości i potowiczne popieranie monarchii. Twierdziła także, że „nie ma obsesji na punkcie UKIP”, co w czasie kampanii referendalnej zaowocowało jej gotowością do współpracy z politykami tej formacji (Countryside Alliance 2015; Eaton 2015; Saner 2016; They Work... 2018a). W swoich wystąpieniach w czasie tej kampanii Hoey łączyła elementy lewicowej krytyki UE jako elitarnego klubu biznesowego, czy nawet – jak się wyraziła – instytucji „antysocjalistycznej” (Labour List 2016), jak i retoryki patriotycznej (hasła o konieczności „odzyskania kraju”, duma z brytyjskości itp.). Używała także argumentów o podważaniu płac przez pracowników z Europy Środkowo-Wschodniej, choć nie był to w jej przemówieniach przekaz dominujący⁵.

³ Hoey i Stringer głosowali przeciw wojnie w Iraku, jak i odnowie brytyjskiego programu broni atomowej *Trident*, z kolei Godsiff poparł w 2006 r. wniosek o dochodzenie w sprawie wojny irackiej.

⁴ Godsiff już w 2005 r. stał się znany z powodu wypowiedzi dla kanału 4 radia BBC, gdy stwierdził: „Nie wierzę, że migracja ekonomiczna jest wciąż potrzebna i nie sądzę także, iż będzie dobra dla przyszłości relacji rasowych w tym kraju”. Godsiff, którego okręg wyborczy w niemal dwóch trzecich składał się z osób pochodzących z mniejszości etnicznych, tłumaczył następnie, że miał na myśli przyszłe fale imigracji mogące naruszyć obecnie znakomite relacje między różnymi wspólnotami w Birmingham (BBC News 2005; Morris 2005).

⁵ Szereg przemówień Hoey z okresu kampanii dostępnych jest na portalu YouTube.

Hoey 8 października 2015 r. wzięła udział w inauguracji kampanii *Vote Leave* (Labour List 2015; Reuters 2015). Opuściła ją w lutym 2016 r. po zamieszczeniu związanym ze zmianą przewodniczącego oraz konfliktem z konkurencyjną kampanią *Leave.EU*. Sama wskazywała, że powodami jej odejścia był motywowany personalnie brak zgody decydentów *Vote Leave* na połączenie z *Leave.EU* oraz słabość prowadzonej kampanii (Silvera 2016; James 2016; Hardman 2016; Hughes 2016; Ross 2016). Już w styczniu Hoey wsparła (będąc jednocześnie związana z *Labour Leave* i wciąż z *Vote Leave*) kampanię *Grassroots Out*, wraz z m.in. Nigelem Farage i byłym konserwatywnym ministrem Liamem Foxem. Obok polityków torysów, UKIP i północnoirlandzkiej Demokratycznej Partii Unionistów jako jedna z ośmiorgo deputowanych (jedyna z Partii Pracy) podpisała po wiecu inauguracyjnym tę kampanię tzw. *Deklarację z Kettering*, mówiącą o zobowiązaniu do „odrzucenia w nadchodzących tygodniach i miesiącach polityki partyjnej i wspólnej pracy we wspólnym celu wolnego i prosperującego Zjednoczonego Królestwa poza Unią Europejską”. Dodajmy, że niedługo później decyzję o opuszczeniu *Vote Leave* na rzecz *Grassroots Out* podjął także Chilton, i oboje stali się głównymi postaciami grupy *Labour GO* związanej z *Grassroots Out* (Bennett 2016: s. 169-189, 228-232; BBC News 2016a; Wright 2016). Hoey w kolejnych miesiącach aktywnie wspierała kampanię *GO*, także w postaci wystąpień, obok polityków konserwatywnych i UKIP, na szeregu spotkań i wieców politycznych. Po tym, jak połączone *Leave.EU* i *Grassroots Out* nie uzyskały statusu kampanii wiodącej, Hoey ponownie skoncentrowała się na działalności w ramach *Labour Leave*. W czerwcu uczestniczyła jednak wraz z liderem UKIP w jednej z najbardziej medialnie nagłościonych akcji kampanii przedreferendalnych pod nazwą *Fishing for Leave*, mającej w założeniach zwrócić uwagę na los brytyjskiego rybołówstwa. Flotylla na Tamizie, łącznie z wycieczkowcem, na pokładzie którego byli m. in. Farage i Hoey, spotkała się wtedy z próbą blokady organizowanej przez prounijnego muzyka-filantropa Boba Geldofa (Booth 2016).

Jednocześnie Hoey, Godsiff i Stringer byli wśród czworga deputowanych Partii Pracy do Izby Gmin (obok Hopkinsa), którzy podpisali apel do lewicowych wyborców, opublikowany 21 czerwca 2016 r. jako list w „The Guardian”. Apel został także podpisany przez Chiltona, laburzystowską deputowaną do szkockiego parlamentu Elaine Smith, oraz szereg postaci ze związków zawodowych, niekoniecznie będących członkami Partii Pracy. Apel wyrażał jednoznacznie lewicową krytykę Unii. Warto go przytoczyć w całości: „Wzywamy ruch pracowniczy do pójścia razem, powstania dla praw i przyszłości pracowników z UK i głosowania za opuszczeniem UE w referendum 23 czerwca. Głosowanie za opuszczeniem jest szansą powstrzymania następujących regresywnych polityk:

- prywatyzacji i zakazu nacjonalizacji, które oddają usługi publiczne w prywatne interesy;
- zakazu pomocy państwowej i nacjonalizacji jako polityki odpowiedzialnej za dalsze niszczenie brytyjskiego przemysłu i wytwórczości;
- eliminacji przez UE układów zbiorowych pracy w imię konkurencyjności;
- deregulacji umów o pracę i promocji umów zerogodzinowych;
- polityki antystrajkowej i antyzwiązkowej, która używana jest do obniżania kosztów pracy;

- surowych oszczędności, które są kamieniem węgielnym UE i doprowadziły do powolnego niszczenia emerytur, edukacji, mieszkalnictwa społecznego, Krajowej Opieki Zdrowotnej (NHS) i wszystkich lokalnych usług społecznych, jak i zdużenia samorządu lokalnego przyczyniając się do nędzy i nierówności społecznych;
- polityki określanej jako "odpowiedzialność fiskalna", mającej na celu kooptację organizacji pracowniczych do procesu wprowadzania polityk surowych oszczędności;
- niebezpiecznej polityki handlowej TTIP, która jest koniem trojańskim dla amerykańskiego wielkiego biznesu i w przypadku jej wejścia w życie prowadzącej do zniszczenia naszego NHS.

Apelujemy do wszystkich wyborców lewicowych i Partii Pracy do skupienia się razem, powstania dla naszych praw i głosowania za opuszczeniem [UE] 23 czerwca" (The Guardian 2016b).

List ten jest interesujący ze względu na zupełny brak odniesień do imigracji. Bez wątpienia brak ten nie wiązał się z poglądami podpisanych laburzystowskich deputowanych, którzy wykorzystywali ten temat w kampanii. Zapewne po części wynikał z poglądów niektórych z podpisanych działaczy związkowych. Jednak wydaje się, że głównym powodem było uznanie, że tuż przed referendum inne argumenty po prostu będą bardziej przekonujące dla lewicowych wyborców.

Deputowanymi utożsamianymi jednoznacznie z prawicą laburzystów byli Frank Field i John Mann. Obaj już od lat osiemdziesiątych XX wieku toczyli polityczne boje z lewicą partyjną, konsekwentnie popierali brytyjskie interwencje zbrojne, jak i wspierali w głosowaniach rozwiązania ograniczające uprawnienia imigrantów (They Work... 2018d, They Work... 2018e). Obaj też w swych wypowiedziach publicznych wskazywali, że napływ imigrantów jest problemem – a kwestia ograniczenia imigracji była głównym motywem pojawiającym się w ich argumentacji na rzecz opuszczenia Unii. Field – współprzewodniczący (wraz z konserwatywnym deputowanym Nicholasem Soamesem) grupy parlamentarnej Zrównoważona Migracja, której celem jest ograniczenie imigracji do UK – w tekście opublikowanym 14 czerwca 2016 r., pisząc, że UE nie jest „Europą socjalną” ani „Europą pracowniczą”, podkreślał jednak, że to „imigracja jest kwestią wyjaśniającą, dlaczego jedna trzecia lub więcej wyborców Partii Pracy może poprzeć Brexit” (Field 2016, Balanced Migration 2018). Z kolei stosunek Manna do kwestii imigracji dobrze oddaje jego artykuł z 2013 r. Wskazując na przyczyny wzrostu popularności UKIP, mimo „thatcheryzmu” tej partii, pytał on: „Czy to sprawiedliwe, że młody człowiek może urodzić się w mieszkaniu komunalnym, żyć w nim 18 lat i tracić je następnie na rzecz polskiej rodziny, która jest w kraju od kilku miesięcy (...)? Dlaczego ma być sprawiedliwe, że 58-letni mężczyzna traci swój zasitek z powodu niezdolności do pracy po upadku kopalni, a rodzi na nowa w tym kraju otrzymuje pełny zasitek mieszkaniowy? [...] Dlaczego zatrudniający ma mieć prawo zatrudniać ludzi z polskiej agencji pośrednictwa, a odmawiać lokalnemu 24-latkowi szukającemu pracy?” (Mann 2013).

Jak już wspomniano, Field formalnie zaangażowany był w kampanię *Vote Leave*, będąc od marca 2016 r. członkiem jej Komitetu Kampanijnego, jednocześnie zasiadając

w Radzie *Labour Leave* (The Electoral Commission UK 2016: s. 8). Natomiast Mann nie brał aktywnego udziału w żadnej z kampanii na rzecz opuszczenia Unii.

Najistotniejszą funkcję spośród polityków *Labour* w kampanii referendalnej sprawowała jednak inna przedstawicielka partyjnej prawicy Gisela Stuart, która od 13 marca 2016 r. była przewodniczącą kampanii *Vote Leave*. Z tej racji uczestniczyła także w przedreferendalnych debatach w mediach – włącznie z najważniejszą, transmitowaną przez BBC, która odbywała się na stadionie Wembley 21 czerwca 2016 r. (Wright 2016; BBC 2016).

Urodzona i wychowana w Niemczech Stuart zasadniczo mieściła się w głównym nurcie laburzystów w czasie zwrotu partii ku politycznemu centrum symbolizowanego przez postać Tony'ego Blaira. W latach 1999-2001 pełniła rządową funkcję Parlamentarnego Podsekretarza Stanu ds. Zdrowia (They Work... 2018f; Politics.co.uk 2018). Istotnym momentem w jej karierze politycznej było zasiadanie w latach 2002-2003, w charakterze reprezentantki Parlamentu UK, w Prezydium Konwencji ds. Przyszłości Europy – wspólnotowego ciała opracowującego wstępny projekt Konstytucji dla Europy. Stuart krytycznie oceniła wynik prac, w których brała udział, wydając nawet publikację na ten temat (Stuart 2003). Do kampanii referendalnej przyłączyła się późno, oczekując na ostateczny wynik negocjacji Davida Camerona z politykami unijnymi. Jeszcze w grudniu 2015 r. odmówiła włączenia się w kampanię *Vote Leave*, by zmienić zdanie w marcu 2016 r. – i od razu zostać jej przewodniczącą (Bennett 2016: s. 217-222).

W motywach decyzji Stuart trudno znaleźć cokolwiek specyficznie lewicowego. Argumentując na rzecz głosowania za wyjściem z UE wskazywała ona na biurokratyczną strukturę Unii, kryzys gospodarczy w strefie euro, jak i politykę swobodnego przepływu ludzi, której władze brytyjskie nie mogą zmienić. Stuart deklarowała się także jako zwolenniczka NATO i Światowej Organizacji Handlu (Hutton, Stuart 2016). Znana stała się jej wypowiedź krytykująca przeznaczanie środków na rzecz państw aspirujących do wstąpienia do UE (Albanii, Czarnogóry, Macedonii, Serbii i Turcji) i komentarz odnośnie ich ewentualnego członkostwa: „Zamiast dawać dodatkowym 88 milionom ludzi – więcej niż liczy nasza cała ludność – dostęp do NHS [Narodowej Opieki Zdrowotnej], sądzę, że byłoby bezpieczniej przywrócić [nad nią] kontrolę” (Sky News 2016).

Pisząc o politykach Partii Pracy zaangażowanych w działania na rzecz *Leave* należy też wspomnieć o specyficznej sytuacji, która miała miejsce w Szkocji. Po wyborach 2015 r. Partia Pracy (podobnie, jak torysi i Liberalni Demokraci) miała tylko jednego deputowanego do Izby Gmin ze Szkocji. Aż 56 na 59 miejsc zdobyli w tych wyborach przedstawiciele Szkockiej Partii Narodowej (SNP) (Diffley 2017: s. 50). Na czele kampanii stali więc byli parlamentarzyści Partii Pracy – dodajmy, że także w tym przypadku były to kampanie w liczbie mnogiej. Z *Vote Leave* powiązani byli Ian Davidson i Tom Harris. Davidson pełnił funkcję Koordynatora Partii Pracy w *Vote Leave*. Natomiast Harris był Dyrektorem *Vote Leave* w Szkocji. Harris pisał o konieczności „zadbania najpierw o nasz własny kraj, naszą własną gospodarkę, naszych własnych ludzi” motywując swoje stanowisko zarówno wysokością składki na rzecz UE, jak i „wyzwaniami imigracji” (The Electoral Commission UK 2016: s. 8; Harris 2016; BBC News 2016e). Argumentacja Davidсона

– który, jak już wspomniano, był w 2014 r. jednym z sygnatariuszy listu wzywającego do ograniczenia imigracji z Europy Wschodniej – była mimo to bardziej zakorzeniona w uniwersalistycznym dyskursie. Krytykował on więc „neoliberalne elity UE” i szereg, znanych już z argumentacji innych lewicowych przeciwników UE, przejawów tego neoliberalizmu. Jednocześnie wciąż występował przeciw „niekontrolowanej imigracji” uznawanej przez niego za służącą pracodawcom (Davidson 2016). Liderem *Labour Leave* w Szkocji był natomiast Nigel Griffith, uznawany niegdyś za jednego z najbardziej lojalnych współpracowników ówczesnego premiera, także pochodzącego ze Szkocji, Gordona Browna (The Guardian 2007). Griffith, podobnie jak Hoey i Chilton, wsparł w lutym 2016 r. kampanię *Grassroots Out*, stając się także organizatorem *Labour GO* w Szkocji. Głównym motywem, na który wskazywał uzasadniając swój negatywny stosunek do pozostania UK w UE, był brak kontroli nad sposobem wydatkowania pieniędzy wpłacanych do unijnego budżetu (Bennett 2016: s. 228–230; Gardham 2016; Swanson 2016).

Podsumowanie

Analizując działalność tej części lewicy brytyjskiej, która w 2016 r. wzywała do głosowania na rzecz *Leave*, zauważalna jest najczęściej występująca hybrydowość, polegająca na łączeniu różnych elementów zasadniczo sprzecznych odniesień ideowych: socjalistycznego uniwersalizmu i narodowotożsamościowego partykularyzmu. Cechą pierwszego jest występowanie z krytyką Unii Europejskiej jako specyficznej instytucji globalnego kapitalizmu, postrzeganej jako działająca na korzyść „wielkiego biznesu”, promująca politykę cięć socjalnych, surowych oszczędności, prywatyzacji itp. W tym kontekście pojawia się przykład narzucania kolejnych programów oszczędnościowych Grecji, jak i kwestia TTIP. Na tej samej zasadzie podejmowano krytykę braku demokracji w UE.

Drugi biegun, narodowotożsamościowego partykularyzmu, oczywiście nie był specyficzny dla lewicy brytyjskiej. Można więc zaryzykować tezę, że to socjalistyczny uniwersalizm jest dystynktywnym wyznacznikiem lewicowego dyskursu w odniesieniu do krytyki Unii Europejskiej. Nie zmienia to jednak faktu wpływu narodowotożsamościowego partykularyzmu na polityków Partii Pracy. Charakterystyczne dla niego były argumenty dotyczące brytyjskiej suwerenności zagrożonej ze strony instytucji unijnych. Kwestie TTIP i Grecji, czy oceny braku demokracji w UE, łączyły się w tym dyskursie z koniecznością przywrócenia suwerennych decyzji podejmowanych w Brytanii. Istotną rolę grał też dyskurs antyimigracyjny (w tym przypadku zwykle przedstawiany w lewicowej frazeologii), a w jego ramach krytyka wolnego przepływu osób w ramach Unii.

Generalnie jednak mieliśmy do czynienia z łąčeniem argumentów „patriotycznych” i „socjalnych” – choć z różnym natężeniem. Przy czym niezależnie od wpływów ideowych na polityków Partii Pracy ze strony konserwatywnej i nacjonalistycznej prawicy, odnotować należy, że nie odnosiły się one w tej kwestii do jakiegokolwiek postaci liberalizmu ekonomicznego, czy – używając języka zakorzenionego w tradycji brytyjskich konfliktów społeczno- i ideowo-politycznych – thacheryzmu. Nawet politycy utożsamiani z prawicą

laburzystów mogli więc atakować unijny „neoliberalizm”. Nietrudno także zauważyć, że generalnie im więcej w ideach laburzystowskich krytyków UE było narodowotożsamościowego partykularyzmu, tym bardziej byli oni otwarci na współpracę z formacjami i politykami związanymi z prawnymi przeciwnikami Unii.

Jednocześnie widoczne jest, że specyficzna hybrydowość ideowa laburzystowskich przeciwników UE mieściła się w szerszym kontekście stosunku Partii Pracy do Unii Europejskiej, biorąc pod uwagę zarówno zawiłą historię wewnątrzpartyjnych podziałów w tym względzie, jak i próby krystalizacji własnego stanowiska w czasie referendum 2016 r., a jeszcze bardziej w odniesieniu do jego wyniku. Wystarczy wskazać na fakt, że lider laburzystów Jeremy Corbyn, wywodzący się z jej lewicowego skrzydła, formalnie znalazł się po tej samej stronie *Remain* co wrogi mu tradycyjny establishment partii ugruntowany w ideach *New Labour* kojarzonych z rządami Tony'ego Blair'a i silnie umocowany wśród jej parlamentarzystów. Ta formalna i pozorna zgodność w stosunku do kwestii pozostania w Unii Europejskiej nie przeszkodziła większości parlamentarzystów w podejmowaniu prób zmiany lidera oraz żądań przyjęcia przez niego jednoznacznego stanowiska wrogiego Brexitowi, włącznie z domaganiem się przeprowadzenia kolejnego referendum. Istotne podziały polityczne wśród stosunkowo niewielkiej grupy laburzystowskich polityków przeciwnych UE, powodujące, że grupa ta nie była faktycznie zintegrowanym rodzajem frakcji działającej wspólnie nawet w tej konkretnej sprawie, były i pozostają więc tylko częścią obrazu całej partii.

Filip Ilkowski – doktor habilitowany, adiunkt na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Jego zainteresowania badawcze obejmują kwestie idei politycznych i ruchów społecznych, działania państwa kapitalistycznego (w tym problemu imperiaлизmu), jak i polityki brytyjskiej.

Filip Ilkowski – habilitated doctor, associate professor at the Faculty of Political Science and International Studies at the University of Warsaw. His scientific interests involve the issues of political ideas and social movements, functioning of capitalist state (including the problem of imperialism), as well as British politics.

➔ Bibliografia

- ANDERSON Paul (2016), *Brexit Takes Jeremy Corbyn's Labour Party to the Brink*, „The New York Times”, <https://www.nytimes.com/2016/06/30/opinion/brexit-takes-jeremy-corbyns-labour-party-to-the-brink.html> (28.06.2016).
- BALANCED MIGRATION (2018), <http://www.balancedmigration.com/> (03.06.2018).
- BBC (2016), *EU referendum: Leave and Remain clash in BBC Great Debate*, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36582567> (22.06.2016).
- BBC NEWS (2005), *Labour MP wants immigration end*, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/4223761.stm (01.02.2005).
- BBC NEWS (2016a), *EU-exit campaign group 'Grassroots Out' is launched*, <http://www.bbc.com/news/uk-35390539> (23.01.2016).

- BBC NEWS (2016b), *EU referendum: Lord Lawson to chair Vote Leave campaign*, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-35487586#> (04.02.2016).
- BBC NEWS (2016c), *EU referendum: Cameron sets June date for UK vote*, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-35621079> (20.02.2016).
- BBC NEWS (2016d), *The battle to be the official EU referendum Leave campaign*, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-34484687> (14.03.2016).
- BBC NEWS (2016e), *EU referendum: Tom Harris to head Scottish Vote Leave campaign*, 18. 03. 2016, <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-35841224> (18.03.2016).
- BBC NEWS (2016f), *Entrepreneur John Mills quits Vote Leave for Labour Brexit group*, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36163619> (28.04.2016).
- BBC NEWS (2016g), *EU referendum: Labour MP John Mann to vote for Brexit*, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36496203> (10.06.2016).
- BBC NEWS (2017), *Labour suspends Luton North MP Kelvin Hopkins*, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-41853430> (03.11.2017).
- BENNETT Owen (2016), *The Brexit Club. Inside Story of the Leave Campaign's Shock Victory*, London.
- BOOTH Robert (2016), *Nigel Farage and Bob Geldof's rival EU referendum flotillas clash on the Thames*, „The Guardian“, <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/15/nigel-farage-bob-geldof-rival-eu-referendum-thames-flotillas> (15.06.2016).
- BUTLER David, KITZINGER Uwe (1976), *The 1975 Referendum*, London and Basingstoke, <https://the-referist.files.wordpress.com/2016/05/the-1975-referendum.pdf> (15.09.2018).
- BRITISH SOCIAL ATTITUDES (2017), *The Vote to leave the EU*, 34, http://www.bsa.natcen.ac.uk/media/39149/bsa34_brexit_final.pdf (15.09.2018).
- CALLINICOS Alex (2015), *The internationalist case against the European Union*, „International Socialism“, issue 148, <http://isj.org.uk/the-internationalist-case-against-the-european-union/> (12. 06. 2018).
- CHILTON Brendan (2015), *Labour Leave has no confidence in David Cameron's EU renegotiation*, „Labour List“, <https://labourlist.org/2015/10/labour-leave-has-no-confidence-in-david-camerons-eu-renegotiation/> (10.10.2015).
- COUNTRYSIDE ALLIANCE (2015), *Kate Hoey MP to step down as Alliance Chairman*, <http://www.countryside-alliance.org/kate-hoey-mp-to-step-down-as-alliance-chairman/> (24. 03. 2015).
- CRYER John (2016), *EU, in or out: John Cryer MP*, „Wanstead Village Directory“, <http://wansteadvillagedirectory.com/Features/eu-in-or-out-john-cryer-mp.html> (04.06.2016).
- DAVIDSON Ian (2016), *Ian Davidson: Vote Leave to help UK escape neo-liberal EU elite*, „The Scotsman“, <https://www.scotsman.com/news/opinion/ian-davidson-vote-leave-to-help-uk-escape-neo-liberal-eu-elite-1-4143887> (01.06.2016).
- DIFFLEY Mark (2017), *The Elections in Scotland*, w: Dominic Wring, Roger Mortimore, Simon Atkinson (red.), *Political Communication in Britain. Polls, Campaigning and Media in 2015 General Elections*, Basingstoke.
- EATON George (2015), *Kate Hoey: Labour has become an "extremely unpatriotic" party*, „New Statesman“, <https://www.newstatesman.com/politics/2015/06/kate-hoey-labour-has-become-extremely-unpatriotic-party> (17.06.2015).
- EATON George (2017), *How the Labour left triumphed: the inside story*, „New Statesman“, <https://www.newstatesman.com/politics/uk/2017/09/how-labour-left-triumphed-inside-story> (23.09.2017).

- EDWARDS Peter (2016), *Watson named shadow Culture Secretary as Corbyn completes reshuffle*, „Labour List”, <https://labourlist.org/2016/10/tom-watson-appointed-shadow-culture-secretary/> (7.10.2016).
- EUROPEAN PARLAMENT (2014), *Results of the 2014 European elections*, <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/country-results-uk-2014.html> (08.06.2018).
- FIELD Frank (2016), *Brexit would help us control immigration. Like me, many Labour voters want out*, „The Guardian”, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/jun/14/eu-immigration-control-labour-supporters-voters-party> (14.06.2016).
- FIELD Frank, CAMPBELL Ronny, DAVIDSON Ian, GODSIFF Roger, HOEY Kate, MANN John, STRINER Graham (2014), *Labour MPs urge leadership to curb free movement within EU*, „The Guardian”, <https://www.theguardian.com/politics/2014/jun/01/labour-mps-urge-curb-eu-free-movement-open-letter-ed-miliband> (01.01.2014).
- GARDHAM Magnus (2016), *Scots Brexit campaign hit by damaging Labour snub*, „The Sunday Herald”, http://www.heraldsotland.com/politics/14401355.Brexit_push_in_Scotland_hit_by_in_fighting_between_campaign_groups/ (04.04.2016).
- HARDMAN Isabel (2016), *Split in Labour Leave over whether it has left Vote Leave*, „The Spectator”, <https://blogs.spectator.co.uk/2016/02/split-in-labour-leave-over-whether-it-has-left-vote-leave/> (5.02.2016).
- HARRIS Tom (2016), *Former MP Tom Harris: Why we must leave the EU and take control of our borders*, „Daily Record”, <https://www.dailyrecord.co.uk/news/politics/former-mp-tom-harris-must-7582298> (18.03.2016).
- HETHERINGTON Graeme (2016), *Veteran Blyth Labour MP stands alone in face of party opposition to Brexit*, „The Northern Echo”, http://www.thenorthernecho.co.uk/news/14562543.Veteran_Blyth_Labour_MP_stands_alone_in_face_of_party_opposition_to_Brexit/ (16.06.2016).
- HOEY Kate (2015), *Labour MP Kate Hoey: Why leaving the EU is a left-wing move*, „The Independent”, <http://www.independent.co.uk/voices/labour-mp-kate-hoey-why-leaving-the-eu-is-a-left-wing-move-a6687936.html> (9.10.2015).
- HUITSON Oliver (2016), *I'll be voting Leave: a "reformed EU" isn't on the ballot paper*, „OpenDemocracyUK”, <https://www.opendemocracy.net/uk/oliver-huitson/eu-piece> (16.06.2016).
- HUITSON Oliver, RYAN Jordan (2016), *Lexit: The Movie: The left wing case for Brexit*, Labour Leave, <https://vimeo.com/171384103> (10.06.2018).
- HUGHES Laura (2016), *Kate Hoey quits Brexit group after leadership row*, „The Telegraph”, <https://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/eureferendum/12141710/Kate-Hoey-quits-Brexit-group-after-leadership-row.html> (5.02.2016).
- HUTTON Will, STUART Gisela (2016), *Would Britain be better off in Europe or going it alone?*, „The Guardian”, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/jun/05/britain-better-off-in-or-out-of-europe> (5.06.2016).
- JAMES Luke (2015), *Labour for Britain to tackle EU exit*, „Morning Star”, <https://morningstaronline.co.uk/a-8b3d-labour-for-britain-to-tackle-eu-exit-1> (16.06.2015).
- JAMES Luke (2016), *Labour MPs warn of split as Vote Leave turns right*, „Morning Star”, <https://morningstaronline.co.uk/a-4f0g-labour-mps-warn-of-split-as-vote-leave-turns-right-1> (04.02.2016).
- JAMES Luke (2016b), *Beast of Bolsover: I'm voting out*, „Morning Star”, <https://morningstaronline.co.uk/a-e4af-beast-of-bolsover-im-voting-out-1> (9.06.2016).

- KARIM Fariha (2015), *Labour: what does it stand for now?*, „Channel4News”, <https://www.channel4.com/news/factcheck/labour-stand> (17.09.2015).
- LABOUR LIST (2015a), *Kate Hoey sets up Eurosceptic 'Labour for Britain' group*, <https://labourlist.org/2015/06/kate-hoey-sets-up-eurosceptic-labour-for-britain-group/> (18.06.2015).
- LABOUR LIST (2016), *Labour campaign to leave "anti-socialist" EU launches*, <https://labourlist.org/2016/01/labour-campaign-to-leave-anti-socialist-eu-launches/> (20.01.2016).
- LORD ASHCROFT Polls (2016), *How the United Kingdom voted on Thursday.. and why?*, <http://lordashcroftpolls.com/2016/06/how-the-united-kingdom-voted-and-why/> (24.06.2016).
- MACLELLAN Kylie (2015), *Labour's Corbyn, who voted 'No' in 1975, raises Brexit fears*, „Reuters”, <https://uk.reuters.com/article/uk-britain-politics-labour-corbyn/labours-corbyn-who-voted-no-in-1975-raises-brexit-fears-idUKKCNoRB1K20150911> (11.09.2015).
- MANN John (2013), *How should Labour tackle UKIP?*, „Labour List”, <https://labourlist.org/2013/05/how-should-labour-tackle-ukip/> (6.05.2013).
- MORRIS Nigel (2005), *Anger at Labour MP's call for ban on foreign workers*, „The Independent”, <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/anger-at-labour-mps-call-for-ban-on-foreign-workers-489084.html> (01.02.2005).
- MOSELEY Tom (2016), *In quotes: Jeremy Corbyn and the EU referendum*, „BBC News”, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-35743994> (14.04.2016).
- NEW STATESMAN (2015), *Who nominated who for the 2015 Labour leadership election?*, <https://www.newstatesman.com/politics/2015/06/who-nominated-who-2015-labour-leadership-election> (15.06.2015).
- PARRIS-LONG Adam (2016), *Kelvin Hopkins 'very surprised' to get shadow cabinet callup*, „Luton Today”, <https://www.lutontoday.co.uk/news/politics/kelvin-hopkins-very-surprised-to-get-shadow-cabinet-callup-1-7454237> (29.06.2016).
- POLITICS.CO.UK (2018), *Gisela Stuart*, <http://www.politics.co.uk/reference/gisela-gscaider-stuart> (15.06.2018).
- REUTERS (2015), *Businesses, MPs launch 'Vote Leave' campaign to push for Brexit*, <https://uk.reuters.com/article/uk-britain-eu-poll/businesses-mps-launch-vote-leave-campaign-to-push-for-brexit-idUKKCNoS22V820151008> (08.10.2015).
- ROSS Tim (2016), *EU referendum: Leave campaign in civil war*, „The Telegraph”, <https://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/eureferendum/12144523/EU-referendum-Leave-campaign-in-civil-war.html> (06.02.2016).
- RYAN Jordan (2018), profil na portalu LinkedIn: <https://uk.linkedin.com/in/jordanjryan> (20.06.2018).
- SANER Emine (2016), *Kate Hoey: 'Most of my friends don't like politicians. Except me'*, „The Guardian”, <https://www.theguardian.com/politics/2016/jan/02/kate-hoey-interview-labour-europe-ukip-feminism> (2.01.2016).
- SCHOFIELD Kevin (2017), *Jeremy Corbyn defends decision to promote Kelvin Hopkins to Shadow Cabinet*, „Politics Home”, <https://www.politicshome.com/news/uk/political-parties/labour-party/jeremy-corbyn/news/90382/jeremy-corbyn-defends-decision> (05.11.2017).
- SILVERA Ian (2016), *EU referendum: Labour Leave urges Jeremy Corbyn to give MPs free vote over Brexit*, „International Business Times”, <http://www.ibtimes.co.uk/eu-referendum-labour-leave-urges-jeremy-corbyn-give-mps-free-vote-over-brexit-1539083> (20.01.2016).

- SKY NEWS (2016), *Halt In EU Migration Would 'Damage' UK Economy*, <https://news.sky.com/story/halt-in-eu-migration-would-damage-uk-economy-10259584> (26.04.2016).
- STUART Gisela (2003), *The Making of Europe's Constitution*, "Fabian Society", <https://www.fabians.org.uk/wp-content/uploads/2012/04/TheMakingOfEuropesConstitution.pdf> (10.06.2018).
- SWANSON Ian (2016), *Nigel Griffiths in EU exit stunt ahead of Gordon Brown speech*, „Evening Edinburgh News”, <https://www.edinburghnews.scotsman.com/news/nigel-griffiths-in-eu-exit-stunt-ahead-of-gordon-brown-speech-1-3995257#ixzz40tmdEGBt> (8.01.2016).
- THE ELECTORAL COMMISSION UK (2015), *2015 UK General Elections Results*, <https://www.electoral-commission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/uk-general-elections/2015-uk-general-election-results> (10.06.2018).
- THE ELECTORAL COMMISSION UK (2016), *Application Appendix B6 – Prominent individuals, Vote Leave*, https://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0012/199947/Vote-Leave-Ltd-designation-application-Appendix-B6.pdf (10.06.2018).
- THE GLOBAL WARMING POLICY FOUNDATION (2018), *Who We Are*, <https://www.thegwpf.org/who-we-are/> (31.05.2018).
- THE GUARDIAN (2007), *Profile: Nigel Griffith*, <https://www.theguardian.com/politics/2007/mar/12/labour.military> (12.03.2007).
- THE GUARDIAN (2016a), *Letters: Trade union members should vote to stay in the EU*, <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/05/trade-union-members-should-vote-to-stay-in-the-eu> (05.06.2016).
- THE GUARDIAN (2016b), *Letters: The Labour case for a leave vote in the EU referendum*, <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/21/the-labour-case-for-a-leave-vote-in-the-eu-referendum> (21.06.2016).
- THE LABOUR PARTY (1974a), *Labour Electoral Manifesto, February 1974, 'Ley us work together – Labour's way out of crisis'*, <http://www.politicsresources.net/area/uk/man/lab74feb.htm> (20.05.2018).
- THE LABOUR PARTY (1974b), *Labour Electoral Manifesto, October 1974, 'Britain will win with Labour'*, <http://www.politicsresources.net/area/uk/man/lab74oct.htm> (dostęp: 20.05.2018).
- THEY WORK For You (2018), *Kate Hoey's voting in Parliament*, https://www.theyworkforyou.com/mp/10282/kate_hoey/vauxhall (20.05.2018).
- THEY WORK For You (2018a), *Graham Stringer MP*, https://www.theyworkforyou.com/mp/10576/graham_stringer/blackley_and_broughton/divisions?policy=837 (20.05.2018).
- THEY WORK For You (2018b), *Roger Godsiff MP*, https://www.theyworkforyou.com/mp/10231/roger_godsiff/birmingham%2C_hall_green/votes#home (20.05.2018).
- THEY WORK For You (2018c), *John Mann MP*, https://www.theyworkforyou.com/mp/11093/john_mann/bassetlaw/divisions?policy=1049 (20.05.2018).
- THEY WORK For You (2018d), *Frank Field MP*, [\l "foreignpolicy" \(20.05.2018\).](https://www.theyworkforyou.com/mp/10197/frank_field/birkenhead/votes)
- THEY WORK For You (2018e), *Gisela Stuart MP*, https://www.theyworkforyou.com/mp/10577/gisela_stuart/birmingham%2C_edgbaston (20.05.2018).
- UK PARLIAMENT Website (2016), <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/mps/current-state-of-the-parties/> (8.06.2018).
- UK PARLIAMENT Website (2018), *Graham Stringer MP*, <https://www.parliament.uk/biographies/commons/graham-stringer/449> (8.06.2018).

- UK POLITICAL Info (2014), *European Parliament elections 2014 results*, <http://www.ukpolitical.info/european-parliament-election-2014-results.htm> (8.06.2018).
- VOTE LEAVE (2016), *About the Campaign*, <http://www.voteleavetakecontrol.org/campaign.html> (31.05.2018).
- WILSON Phil (2016), *Corbyn sabotaged Labour's remain campaign. He must resign*, „The Guardian“, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/jun/26/corbyn-must-resign-inadequate-leader-betrayal> (26.06.2016).
- WINTOUR Patrick (2015), *Jeremy Corbyn: Labour will campaign for UK to stay in the EU*, „The Guardian“, <https://www.theguardian.com/politics/2015/sep/17/jeremy-corbyn-labour-campaign-for-uk-stay-in-eu> (17.09.2015).
- WRIGHT Oliver (2016), *EU referendum: Leave.EU group accused of avoiding strict rules on campaign spending*, „The Independent“, <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/eu-referendum-leaveeu-group-accused-of-avoiding-strict-rules-on-campaign-spending-a6984941.html> (14.04.2016).
- YOUNGOV UK (2016), *How Britain Voted?*, <https://yougov.co.uk/news/2016/06/27/how-britain-voted/> (27.06.2016).

Odrodzona brytyjskość postdewolucyjnej Walii. Reintegracja wewnętrzna Wielkiej Brytanii w warunkach Brexitu

Bartłomiej H. Toszek, *Uniwersytet Szczeciński (Polska)*

E-mail: clermont@wp.pl

ORCID ID: 0000-0003-2989-7168

Streszczenie

W artykule przedstawiono podjętą przez władze walijskie próbę umocnienia swojej pozycji ustrojowej (uzyskanej w wyniku reformy dewolucyjnej) jako swoistej rekompensaty za negatywne oddziaływanie Brexitu na rozwój gospodarczy i społeczny regionu. Wysunięta przez rząd Carwyna Jonesa koncepcja nie mogła być jednak prezentowana jako alternatywa wobec ukierunkowania procesów autonomizacyjnych na osiągnięcie niepodległości, ze względu na brak zainteresowania społeczeństwa walijskiego tym drugim rozwiązaniem. W efekcie została ona całkowicie zignorowana przez władze krajowe. Niezdolność implementacji szkockiego wzorca emancypacji politycznej (w kontekście stopniowego wyłaczania mechanizmów polityki regionalnej Unii Europejskiej w Wielkiej Brytanii) okazała się zatem przesłanką inicjującą proces faktycznej rebrytyzacji Walii.

Słowa kluczowe: Wielka Brytania, Walia, dewolucja, Unia Europejska, Brexit

The Britishness rebirth in postdevolved Wales. The United Kingdom internal reintegration under Brexit conditions

Abstract

Article describes Welsh authorities attempt to enhance their political position (achieved as a result of the devolution reform) as some sort of compensation for the Brexit negative impact on economic and social development of the region. The conception created by Carwyn Jones' Government could not be presented as an alternative to focusing autonomous processes on gaining independence, because of Welsh people lack of interest of the latter solution. As an effect it has been completely ignored by the national authorities. Inability to implement the Scottish model of political emancipation (in the context of step-by-step exception of the European Union regional policy mechanisms in the United Kingdom) has become a factor stimulating real re-Britisation of Wales process.

Keywords: the United Kingdom, Wales, devolution, the European Union, Brexit

Proces wychodzenia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej (tzw. Brexit) został niemal powszechnie oceniony negatywnie ze względu na przewidywane implikacje dla rozwoju gospodarki brytyjskiej oraz osłabienie potencjału unijnego w wymiarze demograficznym, ekonomicznym, politycznym i militarnym. Decyzja podjęta podczas referendum w sprawie członkostwa Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej (UE) w 2016 r. nie była jednak wynikiem *furor brevis*, lecz opierała się na konkretnych (aczkolwiek niekoniecznie prawidłowo zidentyfikowanych i zinterpretowanych) przesłankach, o czym często zapominają krytycy Brexitu. Większość z nich nie dostrzega również korelacji między nieuchronnością redefiniowania formuły stosunków brytyjsko-unijnych na płaszczyźnie politycznej z pojawieniem się możliwości przywrócenia prawidłowości funkcjonowania tych elementów systemu politycznego Wielkiej Brytanii, które doznawały (formalnego lub faktycznego) ograniczenia ze względu na pozostawanie państwa w obrębie struktury ponadnarodowej. W tym kontekście Brexit niewątpliwie stanowi istotną determinantę kierunków i dynamiki rozwoju procesów dewolucyjnych w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej (których dotychczasowy przebieg rodził uzasadnione wątpliwości odnośnie trwałości unitarnego charakteru państwa, a nawet samej jego spistości). Należy bowiem przypuszczać, że w stosunkowo nieodległej perspektywie czasu wskazane regiony staną przed koniecznością dokonania wyboru między całkowitą suwerennością (ku czemu wydaje się skłaniać Szkocja) a utrzymaniem obecnego statusu politycznego (co najprawdopodobniej wybiorą Walia i Irlandia Północna) w ramach państwa, które będzie mogło uznać podejmowany samodzielnie wysiłek sprostania wyzwaniom współczesnego świata za przesłankę uzasadniającą (przynajmniej częściowe) przywrócenie przedewolucyjnego modelu w relacjach regionalnych.

W niniejszym artykule znaczenie Brexitu jako czynnika stymulującego rebrytyzację Walii w wymiarze politycznym zostało przedstawione przy użyciu metody decyzyjnej (umożliwiającej porównanie przesłanek determinujących postawy decydentów na szczeblach krajowym i regionalnym w procesie implementacji decyzji podjętej w referendum w 2016 r.), analizy mikrosystemowej i analizy współzależności (pozwalających na uwypuklenie wpływu rozstrzygnięcia referendalnego na przededefiniowanie formuły relacji państwa i regionu, która została wytworzona w ramach reformy dewolucyjnej). Celem artykułu jest wykazanie słuszności tezy o istnieniu bezpośredniej zależności między stopniowym wycofywaniem się Wielkiej Brytanii ze struktur unijnych a odradzaniem się w walijskiej przestrzeni publicznej silnie nadwyrężonego w wyniku dynamicznego rozwoju procesów dewolucyjnych poczucia brytyjskości, rozumianego jako utożsamianie interesów regionalnych z krajowymi.

Parlamentarne propozycje złagodzenia negatywnych skutków Brexitu w Walii

W treści opublikowanego w lipcu 2017 r. raportu „Brexit a dewolucja” (ang. *Brexit: devolution*) z prac Komitetu ds. Unii Europejskiej (funkcjonującego w ramach Izby Lordów) podkreślono, że wszyscy członkowie Rządu Walijskiego oraz przeważająca część członków Walijskiego Zgromadzenia Narodowego z ramienia Liberalnych Demokratów,

Partii Konserwatywnej, Partii Pracy i Partii Walii (wal. *Plaid Cymru*) „opowiedziała się za pozostaniem Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej. Tylko niewielka grupa członków Zgromadzenia (wszyscy reprezentanci UKIP¹ i niektórzy konserwatyści) głosowali za wyjściem z UE. Z kolei wyniki referendum w Walii dowodzą, że większość uczestników (52,5%) poparła wyjście z Unii Europejskiej. Wynosząca 71,7% frekwencja była wprawdzie niższa niż w Anglii, lecz równocześnie najwyższa ze wszystkich obszarów, na których wdrożono reformę dewolucyjną. Walijszczyk są więc jedynym z trzech narodów objętych dewolucją, który w większości zagłosował za opuszczeniem UE” (HL EUC 2017: s. 26). Wyraźny dysonans między oczekiwaniami regionalnych władz i społeczności został złagodzony przez szefa walijskiej egzekutywy Carwyna Jonesa, który od czerwca 2016 r. do stycznia 2017 r. kilkakrotnie publicznie uznawał Brexit za rozwiązanie akceptowalne pod warunkiem zabezpieczenia żywotnych interesów regionu. Pierwszy Minister domagał się dla Walii gwarancji aktywnego uczestniczenia w negocjacjach dotyczących warunków wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, utrzymania swobodnego przepływu towarów, usług i pracowników w relacjach z państwami Wspólnego Rynku oraz dokończenia realizacji przedsięwzięć realizowanych w ramach programów unijnych przy niezmiennym wsparciu finansowym pochodzącym z budżetu UE. W relacjach z rządem krajowym C. Jones podkreślał konieczność przywrócenia partnerskiego dialogu jako podstawy wzajemnych relacji oraz rewizji formuły ustalania wysokości corocznej dotacji z budżetu państwa. Zbliżone stanowisko zostało wyrażone we wspólnej deklaracji laburzystowskiego Rządu Walijskiego i *Plaid Cymru* pt. „W trosce o przyszłość Walii” (ang. *Securing Wales' Future*) opublikowanej w styczniu 2017 r.² Bazując na powyższych danych, a także opiniach wyrażonych przez czołowych polityków walijskich, Komitet ds. Unii Europejskiej Izby Lordów sformułował następujące wnioski:

- 1) ponad 65% produktów przemysłowych i rolnych wytworzonych w Walii jest eksportowanych do państw Unii Europejskiej, a niektóre sektory gospodarcze pozostają całkowicie uzależnione od kontynentalnego rynku zbytu, co oznacza, że „gospodarka walijska pozostaje szczególnie uwrażliwiona na wszelkie decyzje dotyczące swobody dostępu Wielkiej Brytanii i możliwości prowadzenia wymiany handlowej w ramach Wspólnego Rynku” (HL EUC 2017: s. 33);
- 2) ok. 80% walijskich gruntów rolnych zalicza się do gleb o szczególnie trudnych warunkach gospodarowania, a ze względów topograficznych i klimatycznych w regionie przeważa rolnictwo na obszarach górskich i pasterstwo, których niska dochodowość była wyrównywana środkami pomocowymi w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (co pozwalało na obszarach wiejskich pozostawić nienaruszone wzorce zachowań społecznych o istotnym znaczeniu dla rozwoju walijskiej kultury i języka narodowego) i funduszy strukturalnych; skoro Walia miałyby utracić środki uzyskiwane z budżetu Unii Europejskiej w wyniku Brexitu, konieczne

¹ UKIP to powszechnie używany skrót nazwy Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (ang. *United Kingdom Independence Party*).

² Zob. szerzej: WELSH GOVERNMENT (2017), *Securing Wales' Future. Transition from the European Union to a new relationship with Europe*, Cardiff.

byłoby proporcjonalne podniesienie poziomu corocznej dotacji z budżetu państwa (np. w ramach rewizji formuły finansowania wszystkich obszarów objętych reformą dewolucyjną) (HL EUC 2017: s. 34);

- 3) chociaż liczba pracowników z państw członkowskich Unii Europejskiej w Walii jest stosunkowo niewielka, to jednak służba zdrowia, turystyka, rolnictwo i niektóre sektory produkcji przemysłowej pozostają silnie uzależnione od stałego lub sezonowego dopływu siły roboczej spoza regionu, toteż „ograniczenie swobody przemieszczania się pracowników UE mogłoby się okazać poważnym obciążeniem dla tych dziedzin gospodarki” (HL EUC 2017: s. 34);
- 4) ze względu na swoje peryferyjne położenie geograficzne, niewielki obszar, małą liczbę ludności, słaby potencjał ekonomiczny i nieprzejawianie poważniejszych tendencji odśrodkowych na płaszczyźnie politycznej (pomimo objęcia reformą dewolucyjną, sprzyjającą rozbudzaniu aspiracji emancypacyjnych), Walia znajduje się poza centrum uwagi rządu krajowego, co może prowadzić do pominięcia kwestii o istotnym znaczeniu dla tego regionu podczas negocjacji prowadzonych przez Wielką Brytanię i Unię Europejską w sprawie Brexitu; „rząd brytyjski powinien wykazać dobrą wolę uwzględniając potrzebę ochrony interesów walijskich w negocjacjach (...), bowiem gdyby tego zaniechał, musiałby liczyć się z możliwością wyboru sposobu zapewnienia takiej ochrony przez samych Walijszyków” (HL EUC 2017: s. 34) (co mogłoby skutkować wytworzeniem się wśród nich przekonania o konieczności oddolnego zweryfikowania istniejącej formuły unii politycznej z Anglią).

Autorzy raportu podkreślili, że postulaty Rządu Walijskiego wysuwane w związku z rozpoczęciem procesu wychodzenia Wielkiej Brytanii ze struktur unijnych pokrywają się z oczekiwaniami mieszkańców regionu jedynie w odniesieniu do kwestii gospodarczych. W wymiarze politycznym Walijszycy wykazywali pragmatyzm, przejawiający się instrumentalnym wykorzystywaniem (otwartego pod względem rezultatu) charakteru reformy dewolucyjnej, czego wyrazem były adresowane do władz krajowych żądania zmniejszenia (przewidywanego) negatywnego wpływu Brexitu na gospodarkę regionalną, pod rygiem zintensyfikowania i zdynamizowania procesów autonomizacyjnych. Należy zresztą zauważyć, że obie strony miały świadomość niewielkiego prawdopodobieństwa urzeczywistnienia scenariusza zakładającego uzyskanie przez Walię całkowitej suwerenności. Jak bowiem stwierdził C. Jones w przemówieniu wygłoszonym na forum regionalnej legislatury w dniu 21 marca 2017 r.: „niepodległość nie leży w walijskim interesie (...). Ci, którym marzy się niepodległa Walia, opierają się na emocjach, nie biorąc pod uwagę realiów gospodarczych (...), a to właśnie one będą liczyły się najbardziej, kiedy Wielka Brytania opuści Unię Europejską” (McQuarrie 2017).

Postulaty władz walijskich dotyczące nieodwracalności procesów dewolucyjnych

Ustosunkowując się do rekomendacji dla rządu brytyjskiego umieszczonych w raporcie pt. *Brexit: devolution*, rząd walijski opublikował jesienią 2017 r. dokument „Brexit

i dewolucja" (ang. *Brexit and devolution*) zawierający własną ocenę wpływu wyjścia Wielkiej Brytanii ze struktur unijnych na rozwój polityczny regionu. W treści tego opracowania podkreślono konieczność wytworzenia nowej formuły relacji władz krajowych i regionalnych, „w otwartej dyskusji (...), opartej na pozytywnym podejściu obu stron, (...) wzajemnym szacunku i zrozumieniu, w której nikt nie miałby monopolu na dobre rozwiązania. (...) Aby Wielka Brytania mogła nadal trwać i rozwijać się potrzebne są wizja, ambicja i wyobraźnia" (Welsh Government 2017: s. 5). Autorzy *Brexit and devolution* uznali, że w obliczu nieuchronności wyjścia całego państwa z Unii Europejskiej, najlepszą gwarancją ochrony interesów regionalnych wydaje się pozostawianie Walii integralną częścią Wielkiej Brytanii. W przeciwieństwie do znacznej części społeczeństwa szkockiego, Walijszczyki *in gremio* nie wykazywali zainteresowania możliwością funkcjonowania wewnątrz UE (z czym wiązałyby się doraźne korzyści ekonomiczne) za cenę zerwania uwarunkowanej historycznie unii politycznej z Anglią. Równocześnie w dokumencie *Brexit and devolution* została umieszczona przestroga pod adresem rządu krajowego, aby nie wykorzystywał procesu „deeuropelizacji” do zatrzymania, czy wręcz odwrócenia reformy dewolucyjnej poprzez stopniową centralizację kompetencji decyzyjnych. Wdrożenie takiego rozwiązania mogłoby bowiem doprowadzić do radykalizacji nastrojów społecznych we wszystkich regionach poddanych procesom dewolucyjnym, a w konsekwencji spowodować dynamiczną i całkowitą dezintegrację struktury państwowej. „Jesteśmy przekonani, że tradycyjny model supremacji Parlamentu Westminsterskiego jest przestarzały i nie przystaje do warunków panujących we współczesnej Wielkiej Brytanii. Rozwiązaniem lepszym i przyszłościowym jest (...) »zasada rozdzielonej suwerenności«, uwzględniająca specyfikę (...) unii łączącej cztery kraje na podstawie demokratycznie podjętych decyzji. (...) W okresie dewolucji możliwe staje się osiągnięcie równowagi między swobodą [indywidualnych] działań i autonomią każdego narodu a gotowością realizacji wspólnych inicjatyw w wybranych dziedzinach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Zasada rozdzielonej suwerenności stanowiłaby świadectwo dokonanego przez mieszkańców Walii, a także Szkocji i Irlandii Północnej wyboru dewolucji, jako najlepszego ich zdaniem sposobu rządzenia" (Welsh Government 2017: s. 19).

Koncepcja „rozdzielonej suwerenności” zarysowana w treści *Brexit and devolution* została rozwinięta w dokumencie „Zarządzanie Wielką Brytanią po Brexicie” (ang. *UK governance post-Brexit*) opublikowanym przez Walijskie Zgromadzenie Narodowe w lutym 2018 r. Na wstępie tego opracowania podkreślono znaczenie decyzji o wyjściu państwa z Unii Europejskiej jako czynnika stymulującego wprowadzanie „głębszych przemian konstytucyjnych (...) wywierających trwały wpływ na rządzenie Wielką Brytanią w całości oraz [wchodzącymi w jej skład] narodami i regionami (...). W miarę postępu procesu opuszczania Unii Europejskiej (...) coraz więcej uwagi należy poświęcać określeniu zasad współpracy poszczególnych rządów i parlamentów" (NAW 2018: s. 9–10). Opierając się na tym założeniu, autorzy *UK governance post-Brexit* skierowali do rządu krajowego propozycje dotyczące m.in. wypracowania (poprzez konsultacje społeczne) i monitorowania czytelnych i akceptowalnych kryteriów podziału obszarów kompetencyjnych władz krajowych i regionalnych oraz przekształcenia niecyklicznych

i nieefektywnych spotkań przedstawicieli tych władz w ramach Wspólnego Komitetu Ministerialnego (ang. *Joint Ministerial Committee*) w zinstytucjonalizowaną strukturę o określonych uprawnieniach decyzyjnych.

Postulowane przez Walijczyków rozwiązanie polegające na uznaniu określonego poziomu rozwoju autonomii wewnętrznej regionu za trwały element brytyjskiego systemu politycznego byłoby równoznaczne z odebraniem reformie dewolucyjnej immanentnej cechy formalnej odwracalności. Przyjęcie takiego rozwiązania oznaczałoby *de facto* pozbawienie Wielkiej Brytanii charakteru państwa unitarnego, w którym poszczególne wspólnoty regionalne mogą wprowadzić otrzymywać uprawnienia do samodzielnego kształtowania stosunków wewnętrznych przy pomocy prawa wykonawczego, a nawet pierwotnego, ale sama istota oraz zakresy swobód decyzyjnych są limitowane przez władze krajowe. Koncepcja „rozdzielonej suwerenności” oznaczałaby bowiem odwrócenie istniejącego stanu rzeczy, poprzez (znajdujące oparcie w aktach rangi konstytucyjnej) wyznaczenie parlamentowi i rządowi brytyjskiemu ściśle określonych obszarów kompetencyjnych (obejmujących np. sprawy z zakresu obywatelstwa, polityki zagranicznej, obronności) oraz pozostawienie pozostałych obszarów w gestii władz regionalnych (być może, nawet z domniemaniem ich kompetencji w sprawach o charakterze spornym). Chociaż w dokumentach *Brexit and devolution* i *UK governance post-Brexit* ani razu nie zostało użyte „słowo na literę ‘f’”, to jednak nie ulegało wątpliwości, że określenie „rozdzielonej suwerenności” dotyczy ustroju federalnego, w którym władze walijskie, posiadając stosowne gwarancje konstytucyjne, zajęłyby upragnioną (tj. partnerską) pozycję wobec rządu krajowego. Swoisty paradoks stanowił fakt, że pomimo stopniowego przekształcenia „administracyjnego modelu dewolucji” w formułę szerokiej autonomii wewnętrznej (analogiczną do przyznanej Szkocji), Walia pozostawała regionem, którego mieszkańcy w większości obojętnie przyjmowali zachodzące zmiany ustrojowe. Zarówno umiarkowana frekwencja w drugim i trzecim referendum dewolucyjnym (przeprowadzonych w latach 1997 i 2011), niewielkie zainteresowanie wzmocnieniem kompetencji legislatywy i egzekutywy regionalnej na mocy ustaw o Walii uchwalonych w latach 2006 i 2017, a wreszcie wyniki referendum w sprawie Brexitu stanowiły wyraźne świadectwo utrzymywania się wśród Walijczyków głębokiego przekonania o celowości pozostawiania integralną częścią brytyjskiego organizmu państwowego w wymiarze gospodarczym, społecznym, a także (przynajmniej do pewnego stopnia) politycznym. W tym kontekście, postulaty opublikowane w treści *Brexit and devolution* i *UK governance post-Brexit* należało rozumieć nie jako propozycję zmiany systemu politycznego całego państwa (choć tak właśnie brzmiały wnioski sformułowane w obu dokumentach), lecz jako wyraz determinacji w dążeniu do utrwalenia uzyskanego w wyniku reformy dewolucyjnej zakresu autonomii wewnętrznej w obrębie Wielkiej Brytanii. Pozorowane dążenia federalistyczne miały zatem stanowić jedynie swego rodzaju ostrzeżenie pod adresem władz krajowych przed ignorowaniem umiarkowanych (tj. realizowanych w ramach istniejącej struktury państwowej) postulatów autonomizacyjnych, pod rygiorem pojawienia się tendencji odśrodkowych o niekontrolowanym nasileniu i przebiegu.

Przyczyny niepowodzenia koncepcji „rozdzielonej suwerenności”

W lutym 2018 r. ukazał się raport „Brexit: zarządzanie obszarami lokalnymi i post-devolucyjnymi” (ang. *Brexit: Local and Devolved Government*) opublikowany przez niezależny ośrodek badawczy działający przy renomowanej uczelni publicznej - King's College w Londynie. Część tego dokumentu stanowi analiza wpływu wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej na sytuację społeczno-gospodarczą i polityczną w Walii (sporządzona przez znanego brytyjskiego politologa Rogera Awan-Scully'ego). Autor analizy podkreślił, że „Walia ma potencjalnie bardzo dużo do stracenia w związku z Brexitem (...), toteż dla Rządu Walijskiego priorytetowe znaczenie mają próby możliwie największego zmiękczenia Brexitu. (...) Jednakże Walia posiada słabe lub wręcz żadne atuty przetargowe [w negocjacjach prowadzonych] wewnątrz Wielkiej Brytanii: ani Rząd Walijski nie może postużyć się wobec Londynu wiarygodnie brzmiącymi groźbami [tj. perspektywą przekształcenia reformy dewolucyjnej w proces niepodległościowy], ani nie posiada mandatu społecznego do odrzucenia Brexitu. Ponadto (...), koncepcja zwiększenia uprawnień Zgromadzenia Walijskiego cieszy się mniejszą popularnością wśród elektoratu walijskiego, niż [analogiczne pomysły] w Szkocji czy Irlandii Północnej. Nie może zatem dziwić fakt, że co do zasady zawodzą również inicjatywy ukierunkowane na przyznanie Walii możliwości oddziaływania na negocjacje prowadzone przez rząd brytyjski w sprawie Brexitu” (Awan-Scully, s. 20). Bezskuteczne próby zajęcia pozycji analogicznej do posiadanej przez władze szkockie (warunkujących niewysuwaniem żądania przeprowadzenia kolejnego referendum niepodległościowego w regionie spełnieniem oczekiwań dotyczących prawnych i finansowych gwarancji rozwoju politycznego, gospodarczego i społecznego Szkocji, formułowanych w rozmowach z rządem krajowym w związku z procesem wychodzenia państwa z Unii Europejskiej) nie skłoniły wprawdzie władz walijskich do odstąpienia od wysuwanego wcześniej postulatu „rozdzielonej suwerenności”, niemniej jednak wytworzyły (lub ugruntowały) wśród mieszkańców Walii przeświadczenie o braku perspektywy utrwalenia podstaw autonomii politycznej regionu niejako przy okazji uwikłania rządu krajowego w przeciągające się negocjacje z Unią Europejską w sprawie warunków Brexitu. O ile zatem wielu ministrów zasiadających w Rządzie Szkockim „dopuszczało możliwość opuszczenia Wielkiej Brytanii, to (...) w przypadku Walii, rząd [regionalny] zasadniczo wyrażał przekonanie o potrzebie utrzymywania unii [z Anglią] (z zastrzeżeniem konieczności zweryfikowania jej formuły” (Awan-Scully 2018: s. 21).

Przedstawione w raporcie pt. *Brexit: Local and Devolved Government* pesymistyczne przewidywania odnośnie znikomej możliwości skutecznego oddziaływania władz walijskich (reprezentujących interesy całej społeczności regionalnej) na centralny ośrodek decyzyjny w kwestii wypracowania konstytucyjnych podstaw autonomii wewnętrznej (czyli *de facto* federalizacji Wielkiej Brytanii) znalazły swoje odzwierciedlenie w oficjalnym stanowisku rządu krajowego, sformułowanym przez ministra (nieformalnie pełniącego obowiązki wicepremiera) Davida Lidingtona podczas wystąpienia na forum Izby Gmin pod koniec lutego 2018 r. „Lidington (...) obiecał, że »znacząca większość uprawnień ode-

branych Brukseli zostanie przekazana do Edynburga, Cardiff i Belfastu – a nie do Whitehallu³», dodając równocześnie, że rząd brytyjski zachowa sobie możliwość ingerowania w prawodawstwo dotyczące niektórych dziedzin objętych procesami dewolucyjnymi, jak np. rolnictwo. (...) Hipokryzja rządu, który pomimo odzyskania kompetencji nie zamierza przekazać ich dalej, może doprowadzić do dalszego osłabienia unii [brytyjskiej]. (...) O ile jednak [Nicola] Sturgeon⁴ (...) w ostatnich miesiącach wskrzesiła groźbę powtórnego referendum niepodległościowego, o którego przeprowadzeniu miałyby zdecydować przed końcem tego [tj. 2018] roku, o tyle wydaje się raczej mało prawdopodobne, aby Jones mógł straszyć, że Walijczycy również opowiedzą się za wyjściem [z Wielkiej Brytanii]" (Lee 2018). W sytuacji, gdy władze krajowe stanowczo trwały w zamiarze zatrzymania uprawnień decyzyjnych odebranych instytucjom Unii Europejskiej w ramach Brexitu, Rząd Walijski – nie posiadając potencjału politycznego, ani poparcia społecznego (w tej konkretnej sprawie) porównywalnych do tych, jakimi dysponowały władze szkockie – „po wyrażeniu wstępnych obiekcji wobec centralistycznego nastawienia pani [Theresy] May, (...) postawił na uzyskanie pewnych koncesji poprzez wykorzystanie wahań pozycji rządu krajowego [w negocjacjach dotyczących wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej] teraz zatem jest to już tylko kwestia układu sił" (*The Guardian view...* 15.05.2018, s. 2).

Wnioski

Przeprowadzona metodą decyzyjną analiza przyczyn rozbieżności dzielących władze krajowe i regionalne pod względem oceny znaczenia Brexitu dla rozwoju procesów dewolucyjnych w Walii wskazuje, że oba podmioty wykreowały swoje stanowiska na podstawie niepokrywających się systemów wartości. Z punktu widzenia rządu krajowego (złożonego w całości z przedstawicieli ugrupowania postulującego umocnienie pozycji państwa w relacjach międzynarodowych i wewnętrznych) wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej (pomimo przewidywań dotyczących nieuchronności wystąpienia negatywnych konsekwencji ekonomicznych) stanowi w wymiarze politycznym doskonałą okazję do rozszerzenia zakresu własnych kompetencji w wyniku zatrzymania wszystkich (lub przynajmniej większości) uprawnień decyzyjnych odebranych instytucjom unijnym. W poszczególnych obszarach przestrzeni publicznej, na których przestaną obowiązywać przepisy prawa europejskiego, a także w obrębie każdej polityki krajowej, której orientacja i dynamika rozwoju były dotychczas uzależnione od formalnych lub faktycznych wytycznych formułowanych na szczeblu unijnym, najważniejszym decydującym stanie się w sposób automatyczny państwo. Dotyczy to m.in. polityki regionalnej (w tym

³ Whitehall to potoczne określenie rządu brytyjskiego, którego wiele (choć nie wszystkie) resortów posiada siedziby w budynkach znajdujących się przy londyńskiej ulicy Whitehall lub ulicach sąsiadujących.

⁴ Nicola Ferguson Sturgeon (1970-) szkocka polityk nacjonalistyczna, wiceprzewodnicząca i przewodnicząca Szkockiej Partii Narodowej odpowiednio w latach 2004-2014 i od 2014 r., reprezentowała okręgi Glasgow, Glasgow Govan i Glasgow Southside w Parlamencie Szkockim odpowiednio w latach 1999-2007, 2007-2011 i od 2011 r., w Rządzie Szkockim zajmowała stanowiska ministra ds. zdrowia w latach 2007-2012, „wicepremiera” (tj. Zastępcy Pierwszego Ministra Szkocji) w latach 2007-2014, ministra ds. rozwoju infrastruktury, inwestycji i miast w latach 2012-2014, kieruje Rządem Szkockim od 2014 r.

kształtowania relacji z obszarami objętymi reformą dewolucyjną), która nie będąc poddana presji wywieranej przez podmioty zewnętrzne (w szczególności Europejski Komitet Regionów reprezentujący interesy wspólnot regionalnych wewnątrz Unii Europejskiej), ani nie otrzymując zewnętrznego wsparcia finansowego na realizację celów określonych wyłącznie na poziomie ponadnarodowym lub regionalnym, będzie musiała rozwijać się w ramach narzuconej przez władze krajowe formuły (limitowanej jedynie koniecznością zaspokajania wyraźnie artykułowanych potrzeb społecznych). W ten sposób procesy dewolucyjne (traktowane jako część niechcianej spuścizny po laburzystowskich rządach Tony'ego Blaira i Gordona Browna) będą mogły zostać spowolnione, zatrzymane, a być może nawet parcjalnie odwrócone wszędzie tam, gdzie ich niewielki stopień zaawansowania lub relatywnie niski poziom poparcia społecznego pozwoli na wdrożenie takich rozwiązań. Mając świadomość małego prawdopodobieństwa powstrzymania postępującej emancypacji politycznej Szkocji (której dalsze pozostawanie w ramach struktury państwowej Wielkiej Brytanii w warunkach wytworzonych po Brexicie zostanie niemal na pewno rozstrzygnięte w sposób analogiczny do przyjętego w 2014 r., tj. w formie referendum regionalnego), władze krajowe uznały, że mogą przynajmniej zahamować demontaż „imperium wewnętrznego” w odniesieniu do Walii i Irlandii Północnej, wykorzystując w tym celu wzmocnienie swojej pozycji ustrojowej po wyjściu państwa z Unii Europejskiej. W tym kontekście Brexit nabrał nowego znaczenia, jako narzędzie służące osłabieniu istniejących oraz zapobieganiu pojawieniu się potencjalnych tendencji odśrodkowych, nie tylko na obszarach peryferyjnych, lecz także w samej Anglii (w szczególności w regionie północno-wschodnim oraz w Kornwalii, w których od początku bieżącego stulecia uwidoczniły się dążenia autonomizacyjne o niewielkim nasileniu).

Decyzja podjęta w referendum w 2016 r. przez mieszkańców Walii postawiła egzekutywę regionalną w niezwykle trudnej sytuacji. O ile większość członków ówczesnego rządu krajowego (na czele z premierem Davidem Cameronem) dostrzegała celowość brytyjskiego uczestnictwa w głównym nurcie integracji europejskiej ze względów ekonomicznych, lecz równocześnie zachowywała uwarunkowany ideologicznie sceptycyzm wobec projektów dotyczących zacieśniania i pogłębiania procesów unifikacyjnych o charakterze politycznym, o tyle laburzystowski Rząd Walijski *in gremio* z pełnym przekonaniem opowiadał się za utrzymaniem członkostwa Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej, uważając je za optymalne otoczenie dla dynamicznego rozwoju regionu w wymiarze społecznym, gospodarczym i politycznym. Wynik referendum został więc przyjęty przez rząd regionalny nie tylko z głębokim rozczarowaniem (ze względu na zaprzepaszczenie dotychczasowych wysiłków ukierunkowanych na zbudowanie gęstej sieci powiązań z instytucjami unijnymi), lecz także jako podważenie swojej legitymacji do reprezentowania interesów miejscowej ludności. Nie mogąc zakwestionować rozstrzygnięcia referendalnego, a jednocześnie starając się zapobiegawczo przeciwdziałać osłabieniu dynamiki rozwoju emancypacji politycznej Walii w warunkach wytworzonych po zakończeniu Brexitu, C. Jones wysunął propozycję przeformułowania relacji władz krajowych i regionalnych. Przedstawiona w dokumentach *Brexit and devolution* oraz *UK governance post-Brexit* koncepcja „rozdzielonej suwerenności” (opierająca się na zało-

zeniu nienaruszalności rozwiązań ustrojowych wypracowanych w ramach reformy dewolucyjnej) miałyby stanowić gwarancję zachowania przez region określonego poziomu autonomii wewnętrznej, a powrót do bardziej scentralizowanego modelu zarządzania byłby możliwy jedynie w przypadku wyrażenia takiej woli przez samych Walijszyków. Ponieważ jednak mieszkańcy regionu nie wyrazili zainteresowania perspektywą intensyfikacji procesów autonomizacyjnych, toteż Rząd Walijski nie posiada (analogicznych do pozostających w dyspozycji władz szkockich) możliwości poparcia swoich żądań groźbą poddania kwestii zasadności pozostawania Walii w ramach struktury państwowej Wielkiej Brytanii w warunkach wytworzonych po Brexicie. Nie ulega zatem wątpliwości, że władze regionalne zostały zepchnięte do roli biernego obserwatora zmian zachodzących obecnie w brytyjskiej polityce europejskiej i regionalnej, w których głównymi (a w wielu przypadkach jedynymi) decydentami są parlament i rząd brytyjski.

Referendum w sprawie członkostwa Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej wydaje się stanowić punkt zwrotny w rozwoju reformy dewolucyjnej w Walii. Opowiedzenie się większości uczestniczących w głosowaniu mieszkańców regionu za Brexitem uzmysłowiło władzom walijskim konieczność zweryfikowania swojego pro unijnego stanowiska (będącego naturalną konsekwencją wytworzenia wewnątrz Unii Europejskiej warunków sprzyjających, a wręcz zachęcających wspólnoty regionalne do emancypacji politycznej w stopniu nieistniejącym w żadnym innym makroregionie świata). W tym kontekście defensywną (a ponadto zupełnie zignorowaną przez rząd krajowy) koncepcję „rozdzielonej suwerenności” (stanowiącą próbę ocalenia dorobku dewolucyjnego przed potencjalnym zagrożeniem centralizacją uprawnień decyzyjnych) należy postrzegać jako świadectwo rezygnacji z ambitniejszego zamierzenia przekształcenia unii angielsko-walijskiej w federację (a w konsekwencji uzyskania przez Walię niepodległości) w dającej się przewidzieć perspektywie czasowej. Podążając za głosem społeczności regionalnej (manifestującej w kwestii brytyjskiego członkostwa w Unii Europejskiej, niepoparte racjonalnymi przesłankami, poczucie wspólnoty interesów z Anglikami), Rząd Walijski *volens nolens* zaakceptował stan rzeczy, w którym kierunki i dynamika rozwoju procesów dewolucyjnych miały być odtąd warunkowane przede wszystkim (a być może nawet wyłącznie) racjami centralnego ośrodka decyzyjnego. Jeżeli zatem rząd krajowy umiejętnie wykorzysta nadarżającą się okazję, to zupełnie realna wydaje się swoista rebrytyzacja Walii, polegająca na stopniowym umacnianiu lub nawiązywaniu powiązań politycznych, prawnych i administracyjnych, które zostały osłabione lub zerwane w wyniku reformy dewolucyjnej. A chociaż powrót do predewolucyjnego modelu zarządzania regionem wydaje się obecnie niemożliwy (ze względu na wysoki stopień zaawansowania procesów autonomizacyjnych) i niepotrzebny (skoro Walijszy okazali się zdolni do samodzielnego kierowania większością swoich spraw), to jednak wprowadzenie ściślejszego nadzoru nad działalnością władz regionalnych pozwoli zachować państwu głos decydujący w sprawach dotyczących rozwoju Walii na płaszczyźnie społecznej, gospodarczej i politycznej. Taka wizja wydaje się odpowiadać oczekiwaniom mieszkańców regionu, którzy (wbrew pogładowi wyrażonemu w treści dokumentu *Brexit and devolution*) zdecydowali się na opuszczenie Unii Europejskiej, wolą jednak pozostać w obrębie silnego

organizmu państwowego Wielkiej Brytanii, niż samodzielnie stawiać czoła wyzwaniom współczesnego świata. O ile bowiem reforma dewolucyjna stanowiła podłoże, na którym ukształtowało się poczucie walijskiej tożsamości narodowej w wymiarze politycznym, o tyle Brexit wykazał, że Walijczycy w o wiele większym stopniu czują się Brytyjczykami niż Europejczykami.

Bartłomiej H. Toszek – prawnik, doktor habilitowany nauk politycznych, profesor w Instytucie Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie Uniwersytetu Szczecińskiego, autor trzech monografii i ponad 50 artykułów naukowych poświęconych polityce europejskiej i regionalnej Wielkiej Brytanii, emancypacji politycznej regionów brytyjskich (w szczególności Walii) oraz przemianom zachodzącym we współczesnym systemie politycznym Wielkiej Brytanii.

Bartłomiej H. Toszek – lawyer, habilitated doctor of political sciences, professor at the Institute of Political and Security Sciences of the University of Szczecin, author of 3 monographs and more than 50 scientific articles devoted to the European and regional policy of the United Kingdom, political emancipation of British countries (especially Wales) and changes in modern political system of the United Kingdom.

➔ Bibliografia:

- AWAN-SCULLY Roger (2018), *Brexit and Wales*, w: Anand Menon (ed.), *Brexit: Local and Devolved Government*, London.
- THE GUARDIAN VIEW on Brexit and devolution: wanted – joined – up thinking (15.05.2018), „The Guardian”, nr 126.
- HL EUC – HOUSE OF LORDS European Union Committee (2017), *4th Report of Session 2017-2019. Brexit: devolution*, London.
- LEE Dulcie (2018), *The government's Brexit devolution plans have divided the UK – should London be worried?*, <https://www.newstatesman.com/politics/devolution/2018/02/government-s-brexit-devolution-plans-have-divided-uk-should-london-be> (25.08.2018).
- McQUARRIE Andrew (2017), *Straw poll reveals support for Welsh Independence in Cardiff*, <http://jomec.co.uk/thecardiffian/2017/03/21/straw-poll-reveals-support-welsh-independence-cardiff> (25.08.2018).
- NAW – NATIONAL ASSEMBLY FOR WALES Constitutional and Legislative Affairs Committee (2018), *UK governance post-Brexit*, Cardiff.
- WELSH GOVERNMENT (2017), *Brexit and devolution. Securing Wales' Future*, Cardiff.

Przywództwo polityczne w ramach „stabilokracji” a stan demokracji: przykład Serbii

Agata B. Domachowska, *Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu (Polska)*

E-mail: agata.domachowska11@gmail.com

ORCID ID: 0000-0002-8521-9399

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób typ przywództwa Aleksandra Vučića w Serbii przekłada się na stan demokracji tego państwa. Do przeprowadzenia analizy wykorzystano nowy koncept „stabilokracji”, opisujący system polityczny charakterystyczny dla państw Bałkanów Zachodnich. Natomiast do oceny stanu demokracji wykorzystano następujące mierniki: raporty *Nations in Transit* (Freedom House), wskaźnik demokracji opracowany przez *Economist Intelligence Unit* (EIU) oraz indeks wolności prasy, przygotowywany przez Reporterów bez Granic.

Słowa kluczowe: Serbia, stabilokracja, demokracja, przywództwo polityczne, Bałkany Zachodnie.

The political leadership in „stabilitocracy” and the state of democracy: Serbian case study

Abstract

The aim of this article is an attempt to answer the question of the impact of Aleksander Vucic political leadership on democracy in Serbia. In this analysis it will be used the new concept of stabilitocracy which describes the semi-authoritarian regimes in the Western Balkans. Furthermore, in order to measure the state of democracy in Serbia I will analyse the Democracy Index produced by The Economist Intelligence Unit (EIU), *Nations in Transit* reports (Freedom House) and the Press Freedom Index published by Reporters Without Borders. I will summarize the article with some conclusions regarding the need for further research.

Keywords: Serbia, stabilitocracy, democracy, political leadership, Western Balkans.

Balkany to region Europy, który historycznie zawsze kojarzony był z silnymi jednostkami (Dymarski 2016). W latach 90. XX w. byli nimi, chociażby Franjo Tuđman w Chorwacji i Slobodan Milošević w Serbii (Gordy 1999; Cohen 2007; Clark 2008; Antonić 2002). Określano ich również mianem bałkańskich „strongmenów” (Fisher 2007) czy „Big Menów” (Marusic et al. 2017: s. 13). Obecnie do grona tych silnych bałkańskich przywódców należy zaliczyć: Aleksandra Vučića (Serbia), Hashima Thaçiego (Kosowo), Milorada Dodika (Republika Serbska) czy Milo Djukanovicia (Czarnogóra) (Stratulat 2017: s. 13).

Tym, co łączy tych wszystkich liderów bałkańskich jest rządzenie podważające zasady demokratyczne, osłabiające rządy prawa oraz zagrażające wolności mediów, skierowane na osiągnięcie jednego celu – utrzymania się u władzy. Tego rodzaju metody rządzenia niosą za sobą jedynie pozory stabilności, a jednocześnie mogą być zaczątkiem problemów w dłuższym okresie. Jak zauważa macedoński dyplomata, Nikola Dimitrov, istnienie tego modelu silnych przywódców na Bałkanach nie wzbudza sprzeciwu również ze strony samej Unii Europejskiej (UE), pomimo faktu, iż te wszystkie państwa wyrażają aspiracje uzyskania członkostwa w tejże organizacji. Zdaniem N. Dimitrova, obecnie w regionie wzmacniają się tendencje autorytarne i coraz bardziej systemy polityczne państw Bałkanów Zachodnich przypominają model turecki czy rosyjski (Dempsey 2016).

Celem niniejszego artykułu jest analiza sposobu rządzenia w Serbii za czasów Aleksandra Vučića, a także to jak dokładnie przekłada się ono na stan demokracji państwa serbskiego. Zakres chronologiczny badań obejmuje zatem lata 2012-2018 – tj. od momentu objęcia przez niego funkcji wicepremiera oraz ministra obrony narodowej do chwili złożenia artykułu, gdy sprawuje urząd prezydenta kraju. Impulsem do podjęcia rozważań w tym zakresie była ogłoszona w lutym 2018 nowa strategia Komisji Europejskiej na rzecz perspektywy rozszerzenia UE o państwa Bałkanów Zachodnich (Strategy for the Western Balkans 2018). Zgodnie z zawartymi w niej zapisami, Serbia (podobnie jak Czarnogóra), ze względu na swoje dotychczasowe osiągnięcia, ma szanse na uzyskanie członkostwa w UE w 2025 r. Biorąc pod uwagę to, iż poszanowanie wartości demokratycznych oraz rządów prawa stanowi podstawowy wymóg, aby zostać przyjętym do grona państw członkowskich Unii, warto zbadać obecny stan demokracji Serbii. Jak do tej pory zauważalny jest brak szczegółowych badań na ten temat.

W artykule wysuwa się hipotezę, iż sposób sprawowania władzy w Serbii przez A. Vučića (zarówno jako premiera, jak i prezydenta) nie przekłada się na wzmocnienie stanu demokracji oraz rządów prawa w tym państwie. Wręcz przeciwnie – osłabia ją. Co więcej, „stabilokracja” (fenomen, charakterystyczny dla państw bałkańskich, w którym istotną rolę odgrywają m.in. silni przywódcy) może zatem w dłuższym okresie przetożyć się na zdestabilizowanie sytuacji nie tylko w tym państwie, ale także w całym regionie. W celu weryfikacji tak sformułowanej hipotezy badawczej zastosowano zarówno jakościowe, jak i ilościowe metody badawcze – przede wszystkim analizę dyskursu (uwzględniając podejście krytycznej analizy dyskursu), analizę treści oraz metodę decyzyjną. Następnie, po zakończeniu etapu zbierania istotnych, z punktu widzenia badanego problemu, materiałów źródłowych, konieczne było wykorzystanie w przypadku danych statystycznych analizy ilościowej. Natomiast, z tego względu, iż ostatnim etapem procesu badawczego

jest wnioskowanie, czyli umiejscowienie zebranych informacji w szerszym kontekście, skorzystano z metody analizy przypadku (*case study*).

Niniejszy artykuł rozpoczyna się od omówienia i wyjaśnienia nowej koncepcji, jaką jest „stabilokracja”. Następnie, przedstawiona została droga polityczna A. Vučića do objęcia najważniejszych funkcji w Serbii. Natomiast główną część artykułu stanowi ocena stanu demokracji w Serbii, opierając się na następujących miernikach: raportach *Nations in Transit* (Freedom House), wskaźniku demokracji opracowanym przez *Economist Intelligence Unit* (EIU) oraz indeksie wolności prasy, przygotowywanym przez Reporterów bez Granic.

„Stabilokracja” – nowy sposób rządzenia na Bałkanach

Od dłuższego już czasu badacze poszukują odpowiedniego terminu na opisanie systemu politycznego, który sytuuje się pomiędzy skonsolidowaną demokracją a systemem autorytarnym. Jak do tej pory pojawiły się różne propozycje m.in. takie jak: „system hybrydowy” (Meconal et al. 2008), „system mieszany”, „demokracja nieliberalna” (ang. *illiberal democracy*) (Antoszewski 2018), „demokracja większościowa” (ang. *majoritarian democracy*) (zob. więcej: Lijphart 2012; Bieber 2017a). Stosunkowo niedawno, pojawił się jeszcze jeden termin „*stabilitocracy*” – stanowiący połączenie wyrazów „stabilność” (ang. *stability*) i „władza” (gr. *kratos*). W języku polskim termin ten nie doczekał się tłumaczenia. Można jednak na jego podstawie stworzyć neologizm – „stabilokracja”. W niniejszym artykule właśnie tym neologizmem będę się posługiwać.

Początki silnych przywódców dążących do stworzenia stabilokracji należy szukać już w latach 90. XX w. Pewne elementy widoczne są w sposobie rządzenia prezydenta Franjo Tuđmana w Chorwacji, czy też Slobodana Miloševicia w Serbii. Jednak, nie można zapomnieć o tym, iż owe reżimy nie były postrzegane jako demokratyczne i wobec tego nie miały jakichkolwiek szans na przystąpienie do UE czy do NATO (Bieber 2017a). Dopiero po tzw. przełomie demokratycznym, czyli przejściu władzy przez siły demokratyczne w 2000 r. (Mikucka-Wójtowicz 2014: s. 94), możliwe było przeprowadzenie dogłębnych zmian i ustanowienie silnych, demokratycznych rządów. Niektórzy badacze twierdzą, iż znaczący wpływ na rozwój stabilokracji w regionie miał kryzys finansowy (2008 r.). To on przede wszystkim uwiłocznł stabość samej UE (Bieber 2017a). Wówczas lokalnym autokratom na Bałkanach, przy użyciu populistycznej retoryki oraz ostrej krytyki liberalnych rządów, udało się zdobyć władzę. Stabilokrację można zatem również oceniać jako swoistą odpowiedź społeczeństwa na rozczarowanie z dotychczasowego sposobu sprawowania władzy w tychże państwach, nieprzekładający się na istotne zmiany dla życia obywateli.

Po raz pierwszy termin ten pod koniec 2016 r. użył Srđ Pavlović, czarnogórski badacz z Kanady, na określenie systemu politycznego Czarnogóry, w którym władza posługuje się niedemokratycznymi metodami, a jednocześnie Zachód (UE oraz USA) „przymyka oczy” na owe praktyki, nieustannie podkreślając przywiązanie do wartości demokratycznych oraz rządów prawa (Bieber 2017b). S. Pavlović podsumował, iż system, który zbudował w Czarnogórze

Milo Djukanović można nazwać właśnie jako *stabilitocracy* (Pavlović S. 2016). Warto dodać, iż już w 2012 r. w podobny sposób Antoinette Primatarova oraz Johanna Deimel charakteryzowały Albanię, uznając ją za państwo, które "szerzy stabilność za granicą, ale wewnątrz oscyluje pomiędzy demokracją a tendencjami autorytarnymi" (Bieber 2017b).

Pod koniec 2017 r. BiEPAG (ang. *the Balkans in Europe Policy Advisory Group*) opublikował raport, w którym ponownie posłużono się terminem *stabilitocracy* na określenie semiautorytarnych (ang. *semi-authoritarian*) reżimów występujących w państwach Bałkanów Zachodnich. Tendencją towarzyszącą tymże systemom politycznym jest ignorowanie przez kraje zachodnie antydemokratycznych praktyk lokalnych przywódców tak długo, jak ma miejsce stabilna sytuacja w regionie. Zatem kluczowym elementem tego typu reżimu jest „zewnętrzna legitymizacja”. To ona odróżnia stabilokrację od podobnych systemów, choć wciąż niedemokratycznych tj. chociażby tzw. *illiberal democracy* istniejących w ramach UE – np. Węgry (Gawron-Tabor 2016, Antoszewski 2018), a także tych semiautorytarnych w Turcji czy Rosji (Bieber 2017a).

Państwa zachodnie (w szczególności członkowie UE oraz USA) udzielają wsparcia lokalnym autokratom na podstawie składanych przez nich fałszywych obietnic, dotyczących utrzymania stabilności w regionie (BiEPAG 2017a: s. 10). Nie należy zapominać, że taki rodzaj transakcji charakteryzował relacje Zachodu z różnymi państwami niedemokratycznymi na całym świecie już od wielu dekad. Pod tym względem nie jest to nic nowego. Natomiast to, co wyróżnia Bałkany od tych pozostałych przykładów, to jest obietnica akcesji złożona przez UE. Warto także podkreślić fakt, iż poprzez wsparcie udzielane poszczególnym przywódcom, Zachód stara się zachowywać swoje własne interesy w regionie, budując swą przeciwwagę dla pozycji innych silnych graczy, m.in. takich jak Rosja, Turcja czy Chiny.

Istnieją jeszcze inne czynniki wzmacniające legitymizację tychże reżimów. Jest nim np. stosowanie metody „rządzenia poprzez kryzys”. Lokalni przywódcy powodują kryzysy, a zarazem zarządzają nimi (zarówno wewnątrz jak i na zewnątrz) w celu utrzymania władzy. Zauważalny jest zatem tutaj pewien paradoks związany z funkcjonowaniem stabilokracji. Mianowicie, poprzez powodowanie konfliktowych sytuacji w relacjach z sąsiadami, przyczyniają się jednocześnie do destabilizowania regionu (Bieber 2017a).

Kolejnym paradoksem związanym z tym rodzajem systemu politycznego jest to, iż złożonych obietnic reżimy nie mogą spełnić tak długo, jak długo istnieją, ponieważ jeśli istnieją, nie są w stanie zbudować stabilnej demokracji. Zatem systemy te są skazane, prędzej czy później, na upadek – w końcu konieczne będzie dokonanie wyboru i opowiedzenie się albo za demokracją, albo za systemem autorytarnym (Bieber 2017a). Jak dotychczas jedynym państwem, które zakończyło ten błędny krąg stabilokracji, jest Macedonia (European Western Balkans 2018). Udało się to tylko dzięki długim, nieustannym protestom społecznym, wspólnym działaniom podejmowanym przez partie opozycyjne, a także zaangażowaniu się społeczności międzynarodowej w prowadzenie mediacji z reżimem Nikoli Gruevskiego, rządzącego Macedonią w latach 2006-2016. Należy również podkreślić, iż w rzeczywistości każde z państw bałkańskich posiada swe własne cechy charakterystyczne i sposoby budowania oraz utrzymania owej stabilokracji.

Umacnianie się zatem w regionie stabilokracji oznacza zahamowanie procesu wprowadzania dogłębnych reform, które wzmacniałyby demokrację. Państwa te rządzone są przez silnych polityków z autorytarnym sposobem myślenia, którzy sprawują swą władzę przy wykorzystaniu stworzonej silnej sieci wzajemnych powiązań. Wobec tego, wzmacnianie klientelizmu (Kmezić, Bieber 2017: s. 95) jest coraz bardziej widoczne. Natomiast instytucje państwowe są coraz słabsze, a niezależne media są nieustannie atakowane przez władze. Wszystko to następuje za przyzwoleniem UE, która wciąż podtrzymuje perspektywę członkostwa państw bałkańskich (BiEPAG 2017b: s. 7–8). Równocześnie zatem Unia obniża swoją wiarygodność wybierając stabilność zamiast demokracji (Eror 2018).

Jednocześnie UE stara się prezentować kolejne pomysły na przyspieszenie integracji państw Bałkanów Zachodnich, co wiąże się bezpośrednio z koniecznością przeprowadzenia przez nie niezbędnych reform. W ostatnich latach przedstawiono m.in. takie inicjatywy, jak Proces Berliński (Marciacq 2017: s. 7–13) czy spotkania przywódców sześciu państw bałkańskich (ang. *the Meeting of the Western Balkan 6 – WB6*). Jednak brak jest znaczących rezultatów tychże działań. Wobec tego, na początku 2018 r. Komisja Europejska przyjęła strategię na rzecz perspektywy rozszerzenia UE o kraje regionu (Strategy for the Western Balkans 2018). Dokument ten zawiera wymogi, które muszą spełnić Serbia, Czarnogóra, Albania, Macedonia, Bośnia i Hercegowina oraz Kosowo, aby mogły przystąpić do UE. Za niezbędne uznano wdrożenie reform w obszarze rządów prawa, praw i wolności jednostki, rozwoju relacji dobrosąsiedzkich, a także podjęcia współpracy w regionie na rzecz pojednania. Strategia ta zakłada możliwość przystąpienia Serbii i Czarnogóry do Unii w 2025 r., pod warunkiem, że wszystkie stawiane im wymogi zostaną do tego czasu spełnione. Należy dodać, iż państwa te jako jedyne spośród pozostałych z regionu Bałkanów Zachodnich prowadzą już negocjacje akcesyjne i dlatego mają szanse na zakończenie ich do tej z góry wyznaczonej daty.

Droga Vučića do (pełni) władzy

Aleksander Vučić stosunkowo szybko pojawił się na serbskiej scenie politycznej. Jako niespełna 23-latek wstąpił w szeregi Serbskiej Partii Radykalnej (serb. *Srpska radikalna stranka* – SRS) (1993 r.), dowodzonej przez Vojislav Šešelja. Studiował wówczas na Wydziale Prawa na Uniwersytecie w Belgradzie, w swym rodzinnym mieście. Studia ukończył rok później. W tym samym czasie uzyskał mandat do parlamentu Serbii (Gligorijević 2017). Natomiast już w 1994 r. został wybrany na funkcję sekretarza SRS. W latach 90. XX w. pełnił również funkcję dyrektora centrum sportowego „Pinki” znajdującego się w Zemunie (obecnie dzielnica Belgradu) (Istinomer W/W/W).

W 1998 r. wszedł w skład rządu Mirka Marjanovicia (jednego z najbliższych współpracowników Slobodana Miloševicia – ówczesnego prezydenta FRJ), w którym przez dwa lata sprawował funkcję ministra informacji. To właśnie A. Vučić brał udział przy tworzeniu nowego prawa (serb. *Zakon o javnom informisanju*), na mocy którego ustanowiono srogię kary finansowe dla dziennikarzy oraz mediów, które krytykowały reżim Miloševicia

(The Economist 27.09.2013). Wspominając tamten okres życia, A. Vučić stwierdził, iż źle wypełniał swoje obowiązki, ponieważ nie miał na tyle odwagi, aby sprzeciwić się (Bg2 2016).

Na początku nowego tysiąclecia V. Šešelj został postawiony w stan oskarżenia przed Międzynarodowy Trybunał w Hadze, gdzie przedstawiono mu zarzuty popełnienia zbrodni przeciwko ludzkości oraz zbrodni wojennych, a na czele SRS stanął Tomislav Nikolić. Już w tamtym czasie A. Vučić również uznawany był za ważnego członka tejże partii. Dwukrotnie, w 2004 oraz w 2008 r. kandydował, choć bez powodzenia, na stanowisko burmistrza Belgradu. W tamtym czasie wygłaszał również szereg radykalnych poglądów, charakterystycznych dla ugrupowania, którego był członkiem. Przykładowo w 2007 r. wziął udział w akcji rozklejania plakatów z wizerunkiem Ratko Mladicia (generał serbski z czasów wojny w Bośni i Hercegowinie, skazany w 2017 r. na dożywocie przez Trybunał w Hadze) na bulwarze AVNOJ (Antyfaszystowska Rada Wyzwolenia Narodowego Jugosławii) w stolicy kraju, twierdząc, iż powinien to być bulwar Mladicia. Krytykował on także ówczesne serbskie władze, określając je wprost jako antyserbskie (Bg2 2007). Natomiast rok później, organizował miting poparcia dla Radovana Karadžicia, byłego prezydenta Serbskiej Republiki Bośni i Hercegowiny (w 2016 r. skazany na 40 lat więzienia przez Trybunał w Hadze) i sprzeciwiał się wydaniu go przed Trybunał (Bg2 2008).

W 2008 r. A. Vučić przyłączył się do Tomislava Nikolicia i również zdecydował się na opuszczenie swej macierzystej partii. W ramach SRS doszło wówczas do konfliktu m.in. co do oceny przyszłego kierunku prowadzonej polityki i stosunku do Unii Europejskiej (The Economist 27.09.2013). Następnie obaj utworzyli nowe ugrupowanie polityczne – Serbską Partię Postępową (serb. *Srpska napredna stranka* – SNS). Funkcję przewodniczącego pełnił T. Nikolić, zaś A. Vučić został wybrany na stanowisko wiceprzewodniczącego. Natomiast w 2012, po wygranej w wyborach prezydenckich przez T. Nikolicia, to A. Vučić objął przewodnictwo w SNS. W międzyczasie zwiększył swą popularność, decydując się na udział w programie rozrywkowo-charytatywnym w telewizji Pink pt. „*Plesom do snova*” (2009 r.).

W 2012 r. SNS odniosło nie tylko zwycięstwo w wyborach prezydenckich, ale także w parlamentarnych (zob. tab. 1) (Slavujević 2013). Partia zdecydowała się na stworzenie koalicji z socjalistami (serb. *Socijalistička partija Srbije* – SPS) oraz Zjednoczonymi Regionami Serbii (serb. *Ujedinjeni regioni Srbije* – URS). Na mocy zawartej wówczas umowy koalicyjnej, to lider SPS, Ivica Dačić, został mianowany na urząd premiera. A. Vučić pełnił funkcję wicepremiera, odpowiedzialnego za sprawy bezpieczeństwa oraz walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną. Ponadto powierzono mu również tękę ministra obrony narodowej.

Jednak już w styczniu 2014 r. zdecydowano o rozpisaniu nowych wyborów parlamentarnych w Serbii (Jovanović 2014; Slavujević 2014; Atlagić 2014; Orlović 2014). Jak tłumaczył później sam Vučić, głównym powodem ich przeprowadzenia było to, iż nie zamierzał on pełnić funkcji nowego szefa rządu bez uzyskania zgody ze strony wyborców (Istinomer W/W). Po kolejnych wyborach ponownie wygranych przez SNS, rząd utworzyły te same ugrupowania. Na jego czele tym razem stanął już A. Vučić, zaś I. Dačić otrzymał stanowisko ministra spraw zagranicznych.

Po dwóch latach doszło do ponownych przedterminowych wyborów. Tym razem A. Vučić tłumaczył, iż Serbia potrzebuje stabilnego rządu na okres następnych czterech lat, ponieważ w tym czasie zamierza ona wypełnić wszystkie warunki niezbędne do uzyskania członkostwa w UE (Pavlović D. 2016: s. 54; Izborna kampanja 2016).

Tabela 1. Wynik SNS w wyborach parlamentarnych w Serbii (2012, 2014, 2016).

Nazwa partii/rok	2012		2014		2016	
	% zdobytych głosów	Liczba mandatów	% zdobytych głosów	Liczba mandatów	% zdobytych głosów	Liczba mandatów
SNS	24,04	73	48,35	158	48,25	131

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych opublikowanych przez Serbską Komisję Wyborczą (*Republička izborna komisija*).

Już w lutym 2017 r. A. Vučić ogłosił, iż zamierza wziąć udział w wyborach prezydenckich (Čančarević 2017: s. 37–38). Zwyciężył w pierwszej turze, zdobywając ponad 55 proc. poparcia (zob. tab. 2). Rezultat ten spotkał się ze sprzeciwem części społeczeństwa serbskiego, oskarżającej nowego prezydenta o łamanie zasad demokracji oraz o zapędy dyktatorskie. Do złamania konstytucji miał się dopuścić poprzez podjęcie decyzji o „zamrożeniu” (nie rezygnacji) stanowiska lidera partii, a jednocześnie sprawowaniu funkcji prezydenta (House of Lords 2017: s. 32). A. Vučić zorganizowane protesty ocenił jako oznakę „zdrowej demokracji” w Serbii, z czego jest dumny (Karnitschnig 2017).

Tabela 2. Wyniki wyborów prezydenckich w Serbii (2017)

Kandydaci	Liczba zdobytych głosów	[%]
Aleksandar Vučić	2,012,788	55,08
Saša Janković	597,728	16,36
Luka Maksimović	344,498	9,43
Vuk Jeremić	206,676	5,66
Vojislav Šešelj	163,802	4,48
Boško Obradović	83,523	2,29
Saša Radulović	51,651	1,41
Milan Stamatović	42,193	1,15
Nenad Čanak	441,070	1,12
Aleksandar Popović	38,167	1,04
Miroslav Parović	11,540	0,32

Źródło: *Republic of Serbia Presidential Election*, 2 April 2017 OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report, s. 19, <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/322166?download=true> (23.02.2018).

To także A. Vučić wyznaczył kandydata na nowego premiera. Wybrana na to stanowisko została Ana Brnabić, pierwsza kobieta na tym stanowisku w Serbii, a przy tym również otwarcie przyznająca się do swego homoseksualizmu (Saeed 2017). Ten dość kontrowersyjny wybór zagwarantował nowemu prezydentowi przychylność oraz uznanie Zachodu (Bona, Martino 2017). Nowa premier kontynuuje politykę prowadzoną przez swego poprzednika, podkreślając, iż priorytetem serbskiej polityki zagranicznej jest uzyskanie członkostwa w UE. Opowiedziała się również za kontynuacją wprowadzania reform, mających na celu zintensyfikowanie działań na rzecz zwalczania korupcji, wzmocnienia instytucji państwowych oraz rozwoju gospodarki kraju (House of Lords 2017: s. 20).

A. Vučićowi udaje się przekonać Unię, iż Serbia za jego rządów jest krajem proeuropejskim, a także, co jeszcze ważniejsze, stabilnym. Potwierdzeniem tego jest zaangażowanie się w prowadzenie dialogu z Kosowem (pod auspicjami UE), którego celem jest normalizacja relacji oraz rozwiązanie wszystkich spornych kwestii, po tym, jak w 2008 r. Prisztina ogłosiła niepodległość Kosowa. W rezultacie, w 2013 r. doszło do zawarcia historycznej umowy pomiędzy dwiema stronami (znaną pod nazwą „*Brussels Agreement*”), której implementacja ma zmierzać do unormowania wzajemnych relacji (First Agreement 2013; zob. szerzej: Bieber 2015; Troncotà 2018; KDI 2018). Chęć współpracy z Zachodem, a szczególnie z Niemcami, uwidoczniła się także w czasie kryzysu migracyjnego (Anastasijevic 2017), kiedy to serbski rząd postępował głównie w zgodzie z polityką kierowaną przez rząd niemiecki. Niewątpliwie, najważniejszym partnerem dla A. Vučića spośród wszystkich państw członkowskich UE są obecnie Niemcy. Niejednokrotnie podkreślał on zaangażowanie się kanclerz Angeli Merkel na Bałkanach, dla której region jest ważny. „Gdyby nie ona [A. Merkel – przyp. Autora], Bałkany miałyby wielkie problemy” – stwierdził serbski prezydent (Karnitschnig 2017).

Jednocześnie A. Vučićowi udaje się pozostać politycznym pragmatykiem, poprzez zręczne balansowanie pomiędzy Rosją a UE. Jak sam zauważył: „ja nic nie ukrywam. Gdy jadę do Moskwy zawsze mówię, że dążymy do uzyskania członkostwa w UE, jednocześnie utrzymując jak najlepsze zarówno polityczne, jak i gospodarcze relacje (z Rosją). To samo mówię, kiedy jestem w Waszyngtonie czy w Brukseli” (Karnitschnig 2017). Warto także dodać, iż Serbia nie przyłączyła się jednak do Zachodu w nałożeniu sankcji na Rosję.

Przywództwo Vučića a stan demokracji w Serbii

Coroczny raport przygotowywany przez *Freedom House* (amerykańską organizację pozarządową) jest jednym z najczęściej wykorzystywanych przez badaczy pomiarem demokracji (Szewczak 2011; Kozłowski 2011). Analiza jego treści wskazuje na to, iż od czasu objęcia władzy w Serbii przez partię SNS z przywódcą A. Vučićem na czele, kraj ten nie dokonuje postępów w zakresie wzmocniania demokracji (zob. tab. 3). Co więcej, wskaźnik ten pogorszył się z 3,64 w 2012 r. na 3,82 w 2017 r. To najgorszy wynik od 2005 roku. Wobec tego, system Serbii wciąż jest określany jako połowicznie skonsolidowana demokracja (ang. *semiconsolidated democracy*) (*Nations in Transit...* 2017).

Niezbędne jest zatem, dokonanie przez władze w Belgradzie głębokich reform w zakresie rządów prawa, wzmacnianie praw i wolności obywateli czy odpolitycznienie mediów. Zgodnie z raportem, zaobserwowano m.in. nieprawidłowości związane z finansowaniem partii rządzącej oraz jej kandydata na prezydenta, Vučića, przed wyborami w 2017 r., a także nadużywanie kontrolowanych przez rząd mediów w celu uzyskania wsparcia dla wyznaczonego kandydata. Co więcej, jak wynika z analizy przeprowadzonej przez *Balkan Investigative Reporting Network* (BIRN), SNS zorganizowała wykorzystanie tysięcy darczyńców pośredniczących w celu ominięcia prawnych limitów indywidualnych darowizn i ukrycia prawdziwego źródła finansowania (*Nations in Transit*, 2017). Jak zauważa Marion Kraske (2017: s. 3), A. Vučić stworzył system, w którym partia rządząca zawłaszczyła instytucje, a także przedsiębiorstwa państwowe. Zarządzają nimi osoby lojalne wobec władzy, tworzące sieć wzajemnych powiązań (Pavićević 2017: s. 31). Đorđe Pavićević, opisując obecną sytuację w Serbii, postuluje się terminem „zawłaszczonego państwa” (serb. *zarobljena država*; ang. *appropriation state*). Z kolei Jovo Bakić używa pojęcia „państwa mafijnego” (serb. *mafijaška država*) (Stanković 2017: s. 117). Termin „zawłaszczone państwo” obecny jest także w serbskim dyskursie publicznym (Sejdinović, 2018; Đurić 2018; Dosta je bilo, 2018). Wykorzystywany jest przede wszystkim przez krytyków obecnego prezydenta Serbii w celu opisanego systemu, w którym instytucje państwowe przejęte są przez elitę sprawującą władzę. Są one jej całkowicie podporządkowane i służą wzmacnianiu jej pozycji oraz jednocześnie delegitymizowaniu opozycji. Warto dodać, iż w czasie kampanii wyborczej w 2014 r. A. Vučić skoncentrowany był przede wszystkim na atakowaniu poprzedniej partii rządzącej – Partii Demokratycznej (serb. *Demokratska stranka* – DS). W czasie pierwszych trzech lat rządów SNS aż 97 członków DS zostało aresztowanych bądź postawiono im zarzuty dopuszczenia się korupcji politycznej. Ostatecznie tylko kilku z nich zostało skazanych (Pavićević 2017: s. 31–32).

Pozytywne zmiany *Freedom House* odnotował natomiast w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Przykładowo w Serbii coraz więcej organizowanych jest protestów, manifestacji czy demonstracji. Przykładem aktywizacji obywateli serbskich może być np. ruch obywatelski *“Ne da(vi)mo Beograd”* (dosłownie: „nie damy/nie oddamy Belgradu” oraz „nie topimy Belgradu”), który sprzeciwia się zmianom planowanym w stolicy kraju. Jednocześnie domaga się od władz wyjaśnienia „sprawy Savamala” (historyczna dzielnica Belgradu), czyli wyburzenia na tym obszarze szeregu budynków mieszkalnych. Serbskie władze podpisały umowę z inwestorem ze Zjednoczonych Emiratów Arabskich, zakładającą realizację projektu budowlanego w tej części miasta (Cvetinović et al. 2016). Demonstrujący domagają się od rządu przerwania prac oraz ukarania tych osób, które ponoszą odpowiedzialność za wyburzenie domów. Przede wszystkim żądali dymisji m.in. ówczesnego burmistrza Belgradu (Siniša Mali – od 2018 r. – minister finansów), przewodniczącego Zgromadzenia Miasta – Nikoli Nikodijevicia, ministra spraw wewnętrznych Serbii – Nebojšy Stefanovića, dyrektora Policji Serbii – Vladimira Rebića oraz naczelnika policji w Belgradzie – Nikoli Risticia (*Neda(vi)mo Beograd* 2016). *Freedom House* analizując sprawę wyburzenia budynków w tejże dzielnicy, również zwrócił szczególną uwagę na niepowodzenie działań podjętych zarówno przez policję, jak i przez prokuratorów

w prowadzonym śledztwie, co było powszechnie uważane za próbę ochrony sprawców, posiadających silną pozycję polityczną w kraju (*Nations in Transit...* 2017).

Tabela 3. Stopień demokratyzacji systemu politycznego Serbii według raportów *Freedom House* (2008-2017)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Poziom demokratyzacji systemu władzy	4.00	4.00	3.75	3.75	3.75	3.75	3.75	3.75	4.00	4.25
Proces wyborczy	3.25	3.25	3.25	3.25	3.25	3.25	3.25	3.25	3.25	3.50
Spółeczeństwo obywatelskie	2.75	2.75	2.50	2.25	2.25	2.25	2.25	2.25	2.25	2.25
Niezależne media	3.75	3.75	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	4.25	4.50	4.50
Demokratyczne władze samorządowe	3.75	3.75	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50
Niezależne władze sądownicze	4.50	4.50	4.50	4.50	4.50	4.50	4.50	4.50	4.50	4.50
Korupcja	4.50	4.50	4.50	4.25	4.25	4.25	4.25	4.25	4.25	4.25
Poziom demokracji	3.79	3.79	3.71	3.64	3.64	3.64	3.64	3.68	3.75	3.82

Źródło: *Nations in Transit, Serbia 2017*, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/serbia> (27.02.2018).

W raporcie *Freedom House* wskazuje się również na zagrożenie dla wolności mediów w Serbii. Dziennikarze zwracają uwagę na liczne ataki ze strony polityków, próby ich zastraszenia (np. kierowanie gróźb dotyczących procesów sądowych), występowanie autocenzury, presji redakcyjnej ze strony polityków czy politycznie powiązanych właścicieli mediów. W ciągu roku odnotowano łącznie 92 ataki na dziennikarzy. Co więcej, zarówno rząd, jak i partia rządząca starają się wywierać wpływ na prywatne media częściowo poprzez kontrakty reklamowe i inne pośrednie dotacje (*Nations in Transit...* 2017).

Te same problemy opisywane są w raporcie przygotowywanym przez „Dziennikarzy bez granic” (zob. tab. 4). Szczególnie narażone na naciski ze strony władzy są takie grupy medialne jak: BIRM i CINS, storna internetowa KRIK, dziennik „Danas” czy tygodnik „Vreme” (Reporters without borders 2017). Co prawda, pewne ustawy zgodnie z europejskimi standardami w zakresie wolności mediów zostały przyjęte, jednak w rzeczywistości jeszcze nie zostały wprowadzone w życie. Dostrzegalny jest również brak transparentności w publicznym finansowaniu mediów. Ponadto analiza okładek czasopism prorządowych wskazuje na faworyzowanie osób sprawujących władzę. Mianowicie aż na 97 proc. okładek pojawiło się zdjęcie A. Vučića (wszystkie o pozytywnym wydźwięku), a tylko 3 proc. z liderami opozycji – z czego większość niósł ze sobą treści negatywne (House of Lords 2017: s. 33).

Tabela 4. Indeks wolności prasy: Serbia (2011–2017)

Rok	2011/2012	2013	2014	2015	2016	2017
Pozycja	80	63	54	67	59	66
Wynik	29	26,59	25,05	27,66	27,60	28,05

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów przygotowywanych przez Reporterów bez Granic.

Kolejną skalą pomiaru stanu demokracji jest ta opracowana przez brytyjski tygodnik „The Economist” (*The Economist Intelligence Unit*). Indeks uwzględnia następujące kategorie: proces wyborczy, funkcjonowanie władzy, partycypacja polityczna, kultura polityczna oraz swobody obywatelskie (ochrona podstawowych praw człowieka). Opierając się na wartościach indeksu państwa klasyfikowane są jako: pełne demokracje (8–10 punktów), niepełne (wadliwe) demokracje (6–7,9 punktów), reżim mieszany (hybrydowy) (4–5,9 pkt.) oraz reżim autorytarny (poniżej 4 pkt.). Analizując wyniki, jakie w ostatnich latach osiągnęła Serbia trzeba podkreślić, iż w badanym okresie system tego państwa również określany był mianem „demokracji wadliwej” (*ang. flawed democracy*). W tym raporcie również zauważalny jest spadek serbskiego państwa w rankingu po 2015 r. (zob. tab. 5). Widoczny jest on przede wszystkim w dwóch obszarach: procesie wyborczym oraz partycypacji politycznej. W raporcie zwraca się uwagę na nieformalną konsolidację władzy przez prezydenta Vučića, przy jednoczesnym osłabianiu się pozycji partii opozycyjnych, słabo funkcjonującym parlamencie oraz pogarszaniu się sytuacji w zakresie wolności mediów (*The Economist Intelligence Unit* 2018: s. 30, 56–57).

Tabela 5. Stan demokracji w Serbii według raportów opracowywanych przez „The Economist Intelligence Unit” (2012–2017)

Rok	Ogólny wynik	Pozycja	Proces wyborczy	Funkcjonowanie rządu	Partycypacja polityczna	Kultura polityczna	Wolności obywatelskie
2012	6,33	66	9,17	4,64	6,11	4,38	7,35
2013	6,67	57	9,17	5,71	6,11	5,00	7,35
2014	6,71	56	9,17	5,36	6,67	5,00	7,35
2015	6,71	58	9,17	5,36	6,67	5,00	7,35
2016	6,57	64	8,75	5,36	6,67	5,00	7,06
2017	6,41	66	8,25	5,36	6,11	5,00	7,35

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów *The Economist Intelligence Unit*.

Na podobne kwestie zwraca uwagę również raport Komisji Europejskiej z 2018 r. Podkreśla się w nim konieczność przeprowadzenia reform administracji publicznej, wymiarów sądownictwa, prawa wyborczego (zagwarantowanie przejrzystości procesu

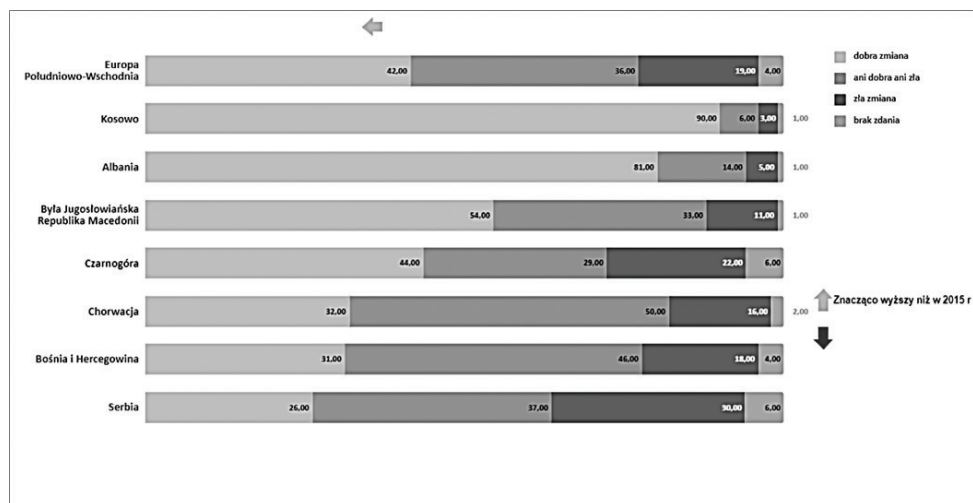
wyborczego), zintensyfikowanie działań na rzecz walki z korupcją oraz przestępczością zorganizowaną (EC Report 2018: s. 3–4). Niezbędne jest również usprawnienie dialogu pomiędzy partiami. Niewątpliwie jednak, korupcja pozostaje powszechna w wielu dziedzinach i nadal stanowi poważny problem w Serbii. Dostrzegalne jest również znaczące opóźnienie w przyjęciu nowej ustawy o Agencji Antykorupcyjnej (*Nations in Transit...* 2017). Chociaż liczba aresztowań i oskarżeń o korupcję wzrosła, orzekanie wobec urzędników oraz polityków na wysokim szczeblu jest bardzo rzadkie. W sierpniu 2017 r. Sąd w Belgradzie odrzucił sprawę o korupcję, która dotyczyła zakupu mieszkania przez ministra obrony. Ponadto liczba wyroków skazujących za przestępczość zorganizowaną pozostaje niewielka. Jednocześnie możliwość wywierania wpływu politycznego na sądownictwo nadal budzi niepokój UE (EC Report 2018: s. 3–4). Jak podkreślono w raporcie *Nations in Transit* (2017) niezależność sądownictwa jest zagrożona przez wpływ polityczny na nominacje sędziów, a także wielu sędziów zgłosiło występowanie zewnętrznych nacisków dotyczących ich orzeczeń. Sprawy o wysokiej wrażliwości politycznej są szczególnie podatne na ingerencję. W dodatku politycy regularnie komentują sprawy sądowe, w tym omawiając toczące się sprawy lub dochodzenia.

Należy także dodać, że za niezbędne uznano polepszenie sytuacji osób należących do grup dyskryminowanych (tj. Romowie, homoseksualiści, osoby niepełnosprawne, nosiciele wirusa HIV czy chorzy na AIDS). Gwarancje prawne dla grup szczególnie wrażliwych społecznie są słabo egzekwowane (EC Report 2018: s. 3–4). Konieczne jest także przyjęcie ustawy o równouprawnieniu ze względu na płeć. Na przykład, kobiety mają prawo do równej płacy za taką samą pracę, ale zasada ta nie jest powszechnie respektowana. Z kolei, mniejszość romska jest szczególnie podatna na dyskryminację w zakresie zatrudnienia czy edukacji. Natomiast osoby LGBT w dalszym ciągu borykają się z mową nienawiści, groźbami, a nawet z przemocą fizyczną, a sprawcy rzadko są karani pomimo przepisów dotyczących przestępstw z nienawiści i dyskryminacji (*Nations in Transit...* 2017). Co prawda, Ana Brnabić, jako pierwsza kobieta w historii Serbii, ale także osoba przyznająca się do swego homoseksualizmu, została premierem, jednak jej nominacja oceniana była jako próba uzyskania przychylności ze strony UE, a nie działaniem na rzecz wzmocnienia praw kobiet czy osób LGBT (*Nations in Transit...* 2017). Jednocześnie jednak należy odnotować pewne gesty poparcia ze strony rządu dla praw osób LGBT. Mianowicie, premier Brnabić wzięła udział w zorganizowanej w Belgradzie paradzie równości. Zgodnie z treścią unijnego raportu, Serbia nie poczyniła żadnych postępów w zakresie wolności słowa (EC Report 2018: s. 3–4). Należy dodać, iż państwo to już w styczniu 2014 roku rozpoczęło negocjacje akcesyjne z UE i ma ambicje przystąpienia do tej organizacji najpóźniej w 2025 r.

Jednak tego rodzaju polityka, prowadzona obecnie przez wielu przywódców Bałkanów Zachodnich nie może przetrwać próby czasu, co potwierdza przykład macedoński. Należy zgodzić się z twierdzeniem austriackiego badacza, Floriana Bierbera, który przyrównał sposób rządzenia tych przywódców do „tańczenia na brzegu wulkanu” (ang. *dancing on the edge of a volcano*) (European Western Balkans 2018). Tego rodzaju działania niosą za sobą jedynie pozory stabilności, natomiast w dłuższym okresie stanowią wręcz podstawę niestabilności. W rzeczywistości zatem stabilokracja cofa Bałkany Zachodnie

a nie przybliży ku UE. Co więcej, na co wskazują przeprowadzane badania, w Serbii zmniejsza się poparcie społeczeństwa dla członkostwa w Unii (zob. diagram poniżej). To zjawisko powinno być ostrzeżeniem zarówno dla serbskich elit, deklarujących dążenie ku uzyskaniu akcesji do UE, jak i dla Unii – organizacji, która ma ambicje odgrywania jeszcze ważniejszej roli w przestrzeni międzynarodowej.

Diagram 1. Czy przystąpienie (dla Chorwacji – obecność) do UE byłoby dobrą rzeczą?



Źródło: Handijiska-Trendafilova Maja (red.) (2017), *PUBLIC OPINION SURVEY, Balkan Barometer 2017*, Sarajevo, s. 55.

Wnioski

Stabilokracja to nowy fenomen charakterystyczny dla państw bałkańskich. Do jego cech charakterystycznych należy zaliczyć przede wszystkim: silne przywództwo oraz zewnętrzną legitymizację (przede wszystkim ze strony UE). Ponadto stabilokracja przekłada się negatywnie na stan demokracji w państwach regionu oraz osłabia rządy prawa. Jednak samo stabilizowanie Bałkanów, w celu uniknięcia powtórki z krwawych konfliktów z lat 90. XX wieku, pozwalając na nieprzestrzeganie zasad demokratycznych, w rezultacie tworzy jedynie iluzję stabilności i hamuje rozwój tej części kontynentu europejskiego.

Serbia pod rządami Aleksandra Vučića nie dokonuje znaczących zmian w celu demokratyzacji. Na to wskazują różne raporty międzynarodowe, badające zmiany zachodzące w tym państwie w ostatnich latach. Wciąż zauważalny jest brak przeprowadzenia dogłębnych reform w celu wzmocnienia demokracji oraz rządów prawa. Podważa się przy tym jednocześnie wolność mediów. Vučić poprzez podejmowane przez siebie działania (organizowanie przedterminowych wyborów parlamentarnych czy też udział w wyborach prezydenckich) konsoliduje swoją władzę w państwie. Równie zręcznie działa na arenie międzynarodowej, starając się jednocześnie utrzymywać dobre relacje zarówno

z UE, jak i z Rosją. Widoczne jest utrzymywanie poparcia dla rządów Aleksandra Vučića ze strony UE, a w szczególności przez kanclerz Niemiec – Angelę Merkel, głównie jako zaangażowanie w utrzymanie stabilności w regionie.

Stabilokracja nie może przetrwać jednak próby czasu, o czym świadczy wspomniany już przykład macedoński. Zatem należy się spodziewać, że również w samej Serbii, prędzej czy później, dokonają się zmiany. Trudno jest jednak stwierdzić, czy państwo serbskie będzie budować stabilną demokrację, czy też wręcz przeciwnie – zacznie zmierzać w kierunku systemu autorytarnego. Istotną rolę w tym względzie może nadal odegrać UE, konsekwentnie egzekwując wypełnianie przez Serbię takich warunków jak: sukcesywne wzmacnianie rządów prawa, budowanie silnych instytucji demokratycznych oraz poszanowanie praw człowieka.

Agata B. Domachowska – doktor, adiunkt na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu. Odbyła staże badawcze i naukowe w Chorwacji, Serbii, Czarnogórze, Macedonii, Albanii, Belgii oraz w Stanach Zjednoczonych. Stypendystka m.in. Fundacji Kościuszkowskiej. Od lipca 2013 r. członek międzynarodowej grupy badawczej „Strategic Partnership between a State and an International Organization: An Ideal Model”. Od maja 2014 r. współtworzy międzynarodową grupę badawczą „East European Migration during the Cold War”

Agata B. Domachowska – PhD, assistant professor at the Nicolaus Copernicus University in Toruń. She completed research and scientific internships in Croatia, Serbia, Montenegro, Macedonia, Albania, Belgium and the United States. Kosciuszko Foundation's scholarship holder. From July 2013 – a member of the international research group "Strategic Partnership between a State and an International Organization: An Ideal Model". From May 2014 she co-creates the international research group "East European Migration during the Cold War".

➔ Bibliografia

- ATLAGIĆ Siniša (2014), *Kampanja pred vanredne parlamentarne izbore u Srbiji 2014: Teme u funkciji promocije lidera*, „Politički život. Časopis za analizu politike”, nr 11.
- ANASTASIJEVIĆ Dejan (2017), *Serbia's Vucic stronger than ever*, <https://euobserver.com/beyond-brussels/137490> (01.03.2018).
- ANTONIĆ Slobodan (2002), *Zarobljena zemlja. Srbija za vlade Slobodana Miloševića*, Beograd.
- ANTOSZEWSKI Andrzej (2018), *Demokracja nieliberalna jako projekt polityczny*, „Przegląd Europejski”, nr 2.
- Bg2 (2007), *Radikali ispred Bg2*, https://www.bg2.net/info/vesti/index.php?yyyy=2007&mm=05&dd=26&nav_category=11&nav_id=248428 (03.03.2018).
- Bg2 (2008), *Miting završen, nema šetnje*, https://www.bg2.net/info/vesti/index.php?yyyy=2008&mm=07&dd=29&nav_category=11&nav_id=310635 (26.02.2018).
- Bg2 (2016), *Vučić: Loše sam obavljao posao ministra informisanja*, https://www.bg2.net/info/vesti/index.php?yyyy=2016&mm=06&dd=06&nav_category=11&nav_id=1140523 (05.03.2018).
- BIEBER Florian (2015), *The Serbia-Kosovo Agreements: An eu Success Story?*, „Review of Central and East European law”, 40(3-4).

- BIEBER Florian (2017a), *The Rise (and Fall) of Balkan Stabilitocracies*, <https://www.cirsd.org/en/horizons/horizons-winter-2018-issue-no-10/the-rise-and-fall-of-balkan-stabilitocracies> (25.02.2018).
- BIEBER Florian (2017b), *What is a stabilitocracy?*, <http://www.suedosteuropa.uni-graz.at/biepag/node/245> (26.02.2018).
- BiEPAG (2017a), *Western Balkans and the EU Fresh Wind in the Sails of Enlargement, October*, <http://wb-csf.eu/wp-content/uploads/2017/11/Western-Balkans-and-the-EU.-Fresh-Wind-in-the-Sails-of-Enlargement-%E2%80%93-BiEPAG.pdf> (19.02.2018).
- BiEPAG (2017b), *The Crisis of Democracy in the Western Balkans. Authoritarianism and EU Stabilitocracy, March*, <http://www.biepag.eu/wp-content/uploads/2017/03/BiEPAG-The-Crisisof-Democracy-in-the-Western-Balkans.-Authoritarianism-and-EU-Stabilitocracy-web.pdf> (26.02.2018).
- BONA Marzia, MARTINO Francesco (2017), *Political instability in the Balkans: the remedies are long-term*, <https://www.balkanicaucaso.org/eng/Areas/Balkans/Political-instability-in-the-Balkans-the-remedies-are-long-term-181197> (06.11.2018).
- ČANČAREVIĆ Danka (2017), *Imidž kandidata na predsedničkim izborima u Republici Srbiji*, „Politički život. Časopis za analizu politike”, nr 13.
- CLARK Janine N. (2008), *Serbia in the Shadow of Milošević: The Legacy of Conflict in the Balkans*, Londyn.
- COHEN Lenard J. (2007), *The Milošević Dictatorship: Institutionalizing Power and Ethno-Populism in Serbia*, w: Bernd Jurgen Fisher (red.), *Balkan Strongmen Dictators and Authoritarian Rulers of South Eastern Europe*, London.
- CVETINOVIĆ Marija, MARIČIĆ Tamara, BOLAY Jean-Claude (2016), *Participatory Urban Transformations in Savamala, Belgrade – Capacities and Limitations*, „Spatium”, No. 36.
- DEMPSEY Judy (2016), *The Ebbing of Democracy in the Western Balkans*, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=64654> (18.02.2018).
- DOSTA JE BILO (2018), *Srbija zarobljena u korupciji*, <http://dostajebilo.rs/blog/2018/01/14/srbija-zarobljena-u-korupciji/?lang=lat> (05.11.2018).
- DYMARSKI Mirosław (2016), *Serbian political leadership: archetype and modernist*, 2016, „Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej”, vol. 51, nr 1.
- DURIĆ Maja (2018), *Diskusija: Da li je Srbija “zarobljena država”?*, <http://rs.n1info.com/a399987/Vesti/Diskusija-Da-li-je-Srbija-zarobljena-drzava.html> (05.11.2018).
- EC REPORT 2018, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf> (07.11.2018).
- EROR Aleks (2018), *How Aleksandar Vucic Became Europe's Favorite Autocrat*, „Foreign Policy”, <http://foreignpolicy.com/2018/03/09/how-aleksandar-vucic-became-europes-favorite-autocrat/> (27.02.2018).
- EUROPEAN WESTERN BALKANS (2018), *Bieber: Macedonia is the only country of the Western Balkans to end stabilitocracy*, <https://europeanwesternbalkans.com/2018/02/21/bieber-macedonia-country-western-balkans-end-stabilitocracy/> (03.03.2018).
- FIRST AGREEMENT of principles governing the normalization of relations (2013), http://www.kryeminstri-FIRST.ks.net/repository/docs/FIRST_AGREEMENT_OF_PRINCIPLES_GOVERNING_THE_NORMALIZATION_OF_RELATIONS,_APRIL_19,_2013_BRUSSELS_en.pdf (02.03.2018).

- FISHER Bernd Jurgen (red.) (2007), *Balkan Strongmen Dictators and Authoritarian Rulers of South Eastern Europe*, London.
- GAWRON-TABOR Karolina (2016), *Viktor Orban's illiberal democracy in the indices of the quality of democracy*, "Kultura i Edukacja", nr 4.
- GLIGORIJEVIĆ Jovana (2017), *Biografija iz varikine*, <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=1505167> (03.03.2018).
- GORDY Eric D. (1999), *The Culture of Power in Serbia. Nationalism and the Destruction of Alternatives*, University Park, Pennsylvania.
- HANDIJSKA-TRENDAFILOVA Maja (red.) (2017), *Public Opinion Survey, Balkan Barometer 2017*, Sarajevo.
- HOUSE OF LORDS (2017), *The UK and the future of the Western Balkans, Select Committee on International Relations*, London, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldintrel/53/53.pdf> (25.02.2018).
- ISTINOMER (WWW), *Aleksandar Vučić*, <http://www.istinomer.rs/akter/15/Aleksandar-Vucic> (24.02.2018).
- IZBORNA KAMPANJA 2016: *kako su političari komunicirali s biračima* (2016), <http://birnsrbija.rs/wp-content/uploads/2016/06/Kako-su-politicari-komunicirali-sa-biracima.pdf> (02.03.2018).
- JOVANOVIĆ Milan (2014), *Parlamentarni izbori u Srbiji 2014. godine: mali jubilej*, „Politički život. Časopis za analizu politike”, nr 11.
- KARNITSCHNIG Matthew (2017), *Serbia's plan to bring back (best of) Yugoslavia*, <https://www.politico.eu/article/for-serbias-vucic-road-to-eu-runs-through-balkans/> (03.03.2018).
- KDI (2018), *Dijalog Kosovo-Srbija: izazovi i dalji koraci*, <http://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2018/04/18-Sfidat-SRB-04.pdf> (08.11.2018).
- KMEZIĆ Marko, BIEBER Florian (red.) (2017), *The Crisis of Democracy in the Western Balkans. An Anatomy of Stabilitocracy and the Limits of EU Democracy Promotion*, Balkans in Europe Policy Advisory Group.
- KOZŁOWSKI Artur Roland (2011), *Relevantność mierników demokracji*, w: Sylwester Wróbel (red.) *Dylematy współczesnej demokracji*, Toruń.
- KRASKE Marion (2017), *State capture in the Balkans – l'état c'est nous!*, "Perspectives", nr 3.
- LIJPHART Arend (2012), *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven/Londyn.
- MARCIACQ Florent (2017), *The European Union and the Western Balkans after the Berlin Process Reflecting on the EU Enlargement in Times of Uncertainty*, Friedrich Ebert Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/13948.pdf> (21.02.2018).
- MARUSIC Damir, BEDENBAUGH Sarah, WILSON Damon, (2017), *Balkans Forward. A New US Strategy for the Region*, Atlantic Council, http://neaproini.us/wp-neaproini/uploads/2017/11/Balkans_Foward_web_1128.pdf (18.02.2018).
- MECONAL Alina Rocha, FRITZ Verena, RAKNER Lise (2008), *Hybrid regimes and the challenges of deepening and sustaining democracy in developing countries*, "South African Journal of International Affairs", Vol. 15, No. 1.
- MIKUCKA-WÓJTOWICZ Dominika (2014), *Demokratyczna transformacja w Serbii i Chorwacji w latach 1990-2010*, Kraków.

- NATIONS IN TRANSIT 2017, *Serbia* (2017), <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/serbia> (04.03.2018).
- NE DA(VI)MO Beograd (2016), *Beograd NIJE MALI!*, <https://nedavimobeograd.wordpress.com/2016/07/15/beograd-nije-mali/> (05.11.2018).
- ORLOVIĆ Slaviša (2014), *Parlamentarni izbori 2014: kontenst, akteri i ishodi*, „Politički život. Časopis za analizu politike”, nr 11.
- PAVIĆEVIĆ Đorđe (2017), *Serbia: hijacked and appropriated state*, "Perspectives", nr 3.
- PAVLOVIĆ Dušan (2016), *Serbian Elections 2016 Election Analysis*, "Contemporary Southeastern Europe", nr 3(1).
- PAVLOVIĆ Srđa (2016), *Montenegro's 'stabilitocracy': The West's support of Đukanović is damaging the prospects of democratic change*, <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2016/12/23/montenegro-stabilitocracy-how-the-west-s-support-of-djukanovic-is-damaging-the-prospects-of-democratic-change/> (26.02.2018).
- REPORTERS WITHOUT BORDERS 2017, *Serbia* (2017), <https://rsf.org/en/Serbia> (04.03.2018).
- SAEED Saim (2017), *Serbia on course to have first female prime minister*, <https://www.politico.eu/article/serbia-on-course-to-have-first-female-prime-minister/> (27.02.2018).
- SEJDINOVIĆ Nedim (2018), *Đorđe Pavićević: Vučićevi blefovi sve teže prolaze*, <http://www.autonomija.info/djordje-pavicevic-vucicevi-blefovi-sve-teze-prolaze.html> (05.11.2018).
- SLAVUJEVIĆ Zoran (2013), *O izbornim i postizbornim pobjednicima, dobitnicima i gubitnicima*, „Politički život. Časopis za analizu politike”, nr 8.
- SLAVUJEVIĆ Zoran (2014), *Neke od opštih karakteristika kampanje za vanredne parlamentarne izbore 2014. Godine*, „Politički život. Časopis za analizu politike”, nr 11.
- STANKOVIĆ Dejan Vuk (2017), *Diskurzivna analiza*, „Kvartalnik MEDIJAMETAR. Analiza štampanih medija u Srbiji”, nr 2.
- STRATEGY for the Western Balkans (2018), https://ec.europa.eu/commission/news/strategy-western-balkans-2018-feb-06_en (27.02.2018).
- STRATULAT Corina (2017), *Democratisation via EU integration: Fragile Resilience and Resilient Fragility*, w: Sabina Lange, Zoran Nechev, Florian Trauner (red.), *Resilience in the Western Balkans*, EU Institute for Security Studies.
- SZEWCZAK Wiktor (2011), *Jak zmierzyć demokrację?: skale pomiaru demokracji politycznej stosowane w politologii porównawczej*, „Przegląd Politologiczny”, nr 1/2011.
- THE ECONOMIST Intelligence Unit (2018), *Democracy Index 2017. Free speech under attack*, https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2017.pdf (05.11.2018).
- THE ECONOMIST (27.09.2013), *Aleksandar Vucic: man on a mission*, <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=764088660&Country=Serbia&topic=Economy&oid=974181481&flid=1841007368> (17.02.2018).
- TRONCOTĂ Miruna (2018), *The association that dissociates'- narratives of local political resistance in Kosovo and the delayed implementation of the Brussels Agreement*, "Southeast European and Black Sea Studies", no 18(2).

Ewolucja subprocesu transformacji Czarnogóry

Małgorzata Łakota-Micker, *Uniwersytet Wrocławski (Polska)*

E-mail: malgorzata.lakota-micker@uwroclaw.edu.pl

ORCID ID: 0000-0001-6308-406X

Beniamin Noga, *Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu (Polska)*

E-mail: beniamin.noga@wsb.wroclaw.pl

ORCID ID: 0000-0002-2511-5766

Streszczenie

Artykuł ukazuje zjawisko ewolucji subprocesu transformacji Czarnogóry, która wyróżnia się na tle pozostałych krajów byłej Jugosławii zabiegających o akcesję do Unii Europejskiej w zakresie implementacji unijnego *aquis*. Przez najbliższe dziesięć lat będzie można mówić o wzmożonym procesie tranzycji zachodzącym w Czarnogórze. Kilka lat od momentu rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych, pomimo podejmowanych działań i wdrażania nowych rozwiązań, realia pokazują, że mieszkańcy państwa w dalszym ciągu nie widzą postępów w jego funkcjonowaniu. Do zmian potrzeba przede wszystkim wewnętrznej woli politycznej, która w długoterminowym okresie pozwoli na wdrożenie ugruntowanych reform i zapewni ich trwałe rezultaty. Duże znaczenie w tym przypadku będzie miała dla Czarnogóry także współpraca regionalna.

Słowa kluczowe: Czarnogóra, transformacja, integracja europejska, akcesja, reformy, współpraca regionalna

Evolution of the Montenegro transformation subprocess

Abstract

The article shows the phenomenon of evolution of the Montenegro transformation subprocess in terms of progress in the implementation of EU law, Montenegro stands out from the other countries of the former Yugoslavia seeking to join the EU or Euro-Atlantic structures. Over the next ten years we will be able to talk about the intensified transition process, taking place in Montenegro. Six years from the beginning of accession negotiations, despite the actions taken and the implementation of new solutions, the reality shows that the inhabitants of the state still do not see any progress in its functioning. The change requires above all political will, which in the long-term will allow the implementation of well-established reforms and ensure their lasting results. In this case, regional cooperation will also have a great significance in Montenegro.

Keywords: Montenegro, transformation, European integration, accession, reforms, regional cooperation.

Przyszłość Unii Europejskiej (UE) jest coraz częściej rozpatrywana wieloaspektowo. Z jednej strony ściślejsza integracja pokazuje, iż osiągalne jest uzyskanie szeregu korzyści związanych z efektami skali, zarówno w sferze gospodarczej, jak i społecznej, z drugiej jednak strony, wyczuwalne są skutki redundancji związanych z implementacją regulacji, co skutkuje turbulencjami w tej organizacji, a także wywołuje często negatywne zjawiska dla poszczególnych członków Unii Europejskiej. Kryzys finansowy, zadłużeniowy, migracyjny i Brexit znacznie osłabiły i podzieliły członków UE. Ostrożność w działaniu i obawy przed akcesją nowych członków zyskały na sile, pozostawiając sygnatariuszy organizacji przed poważną decyzją o ewentualnym „otwarcu drzwi” do Wspólnoty. Wiedzione obawą przed dążeniem Rosji do odtwarzania podziału na strefy wpływów, w 2018 roku, państwa członkowskie postanowiły szczegółowo przyrzeć się sytuacji panującej na Bałkanach Zachodnich. W lutym 2018 roku UE, w Strategii dla Bałkanów Zachodnich, przedstawiła nowe inicjatywy i środki wsparcia dla ukierunkowanego na reformy regionu. Perspektywa wiarygodnego rozszerzenia Unii o Bałkany Zachodnie została wpisana w działania zmierzające do stabilnego i konsekwentnego rozwoju Unii Europejskiej, co z pewnością uznać można za konieczne i bardzo korzystne zjawisko. Poza Norwegią, Szwajcarią i Islandią *de facto* wszystkie kraje, w większym lub mniejszym stopniu, rozpatrują swoją partycypację w organizacji, z jednym wszak wyjątkiem – Wielkiej Brytanii. Zjednoczone Królestwo, jako pierwsze w historii funkcjonowania UE, w oparciu o referendum narodowe z 2016 roku, podjęło decyzję o opuszczeniu wspólnoty. Brexit przyniósł nowe wyzwania i nowe koncepcje, co do architektury samej organizacji.¹

Podczas, gdy Wielka Brytania stara się opuścić wspólnotę państw i narodów, o członkostwo w niej zabiegają byłe republiki Jugostawii, w tym Serbia i Czarnogóra. Unijna perspektywa, to dla nich nobilitacja, rozstanie się z przeszłością, odcięcie od negatywnie kojarzonego regionu Bałkan i „włączenie” do Europy. Prezentowany artykuł ma na celu ukazanie ewolucji subprocesu transformacji, rozumianego, jako uszczegółowienie procesu głównego (Stabryła 2006), za jaki należy uznać rozwój państwa Czarnogóry. Sama „transformacja” jest rozumiana literalnie przez Autorów, jako przemiana, przeobrażenie i przekształcenie, zaś pojawiający się częstokroć termin „tranzycja” odnosi się do konkretnego etapu transformacji, za jaki uznaje się okres przejściowy pomiędzy dawnym a przyszłym systemem polityczno-gospodarczym tego państwa.

W przypadku Serbii i Czarnogóry, unijna koncepcja połączenia dwóch państw w związek, mająca zapobiec rozwojowi dalszych konfliktów na Bałkanach, nie sprawdziła się. Słabe fundamenty, jakie w 2003 roku, legły u podstaw „tworu”, składającego się z dwóch byłych republik jugosłowiańskich, zadecydowały o jego niepowodzeniu. „Różowe” wizje przyszłości, kreowane przez Slobodana Miloševića i Milo Djukanovića, odmienna polityka zagraniczna, w przypadku Serbii – daleka od sojuszu z NATO,

¹ W liście otwartym, opublikowanym na łamach włoskiej gazety *La Stampa*, w lutym 2017 roku, przedstawiciele izb niższych czterech państw – Claude Bartolone z francuskiego Zgromadzenia Narodowego, Laura Boldrini z włoskiej Izby Deputowanych, Norbert Lammert z niemieckiego Bundestagu i Mars Di Bartolomeo z Izby Deputowanych (Luxemburg) przedstawili propozycję przekształcenia Unii Europejskiej w federalne superpaństwo, które zapewniłoby „bliższą integralność polityczną” i „większą solidarność europejską” (*Un patto...* 2017).

w przypadku Czarnogóry – za wszelką cenę dążąca do wejścia w skład organizacji euroatlantyckiej a później UE, odrębna policja, waluta – w Serbii dinar, w Czarnogórze – marka niemiecka (później euro) – miały większą wagę niż wspólne wojsko, czy posiadanie przedstawicieli zagranicznych. Kiedy po trzech latach wspólnego „bytu i niebytu” przeprowadzone zostało referendum o niepodległości, obywatele Czarnogóry, opowiedzieli się w nim za niezależnością państwową. Czarnogóra, 3 czerwca 2006 roku, ogłosiła niepodległość. Decyzją serbskiego parlamentu, Belgrad uznany został prawnym kontynuatorem państwowości Serbii i Czarnogóry (Podolak 2019; *Deklaracja o nezavisnosti Crne Gore* 03.06.2006). Podgoricy przyszło zaś od podstaw organizować swoje państwo. Począwszy od dookreślenia zasadniczych celów w polityce zagranicznej, przyjęcia nowej Konstytucji, Czarnogóra rozpoczęła swoją ewolucję. Jako samodzielne państwo, weszła na drogę zmian, rozpoczynając od liberalizacji gospodarki i uregulowania stosunków z państwami regionu.

Celem autorów artykułu jest eksplikacja faktu, że dla stosunkowo młodego i niewielkiego państwa, które po latach, jako samodzielne, powróciło na mapę Europy, jedynym słusznym rozwiązaniem, które wpłynąć mogło na zakres i tempo jego transformacji, stała się integracja z UE.

Wieloetapowy proces przystępowania do Unii Europejskiej jest złożonym samym w sobie, wymuszającym na państwie aspirującym dostosowania swojego *acquis communautaire*, ale i zmian w podejściu do funkcjonowania w państwie. Wymuszanie przyjęcia odpowiednich postaw przez obywateli państw członkowskich wymaga od nich transformacji również w podejściu do życia i funkcjonowania w społeczeństwie obywatelskim. Zmianie ulegają tendencyjne dotychczas zachowania i działania, co wpływa na swoiste „oczyszczenie” społeczeństwa i daje tym samym asumpt do nowych wyzwań i przedsięwzięć. Członkostwo w UE, dzielenie się wspólnymi spostrzeżeniami doświadczonych już członków oraz udzielane przez organizację wsparcie finansowe w postaci środków z funduszy przedakcesyjnych umożliwiają rozwój i dostosowanie się do nowych wyzwań współczesnego świata.

Uwarunkowania transformacji w Czarnogórze

Jednym z krajów, który aspiruje do Unii Europejskiej i zapowiada swoją akcesję w przeciągu najbliższych 5 lat jest Czarnogóra (Darmanović 2017). Integracja z Unią Europejską i NATO od chwili uzyskania przez to państwo niepodległości stały się zasadniczymi celami w jej polityce zagranicznej (Łakota-Micker 2015a). Porozumienie o Stabilizacji i Stowarzyszeniu pomiędzy Czarnogórą a Unią Europejską weszło w życie, w maju 2010 roku. W grudniu tego samego roku Czarnogóra uzyskała status państwa kandydata. Dwa lata później, w czerwcu 2012 roku otwarto negocjacje akcesyjne (Wybranowski 2009). Pod względem progresu w zakresie implementacji unijnego prawa można śmiało powiedzieć, że państwo zdecydowanie wyróżnia się na tle pozostałych krajów byłej Jugostawii zabiegających o akcesję do struktur unijnych, czy euroatlantyckich. O jego przewadze świadczyć może także fakt, że w dniu 5 czerwca 2017 roku Czarnogóra została przyjęta

do NATO, w którym o członkostwo od lat bezskutecznie zabiegają, m.in. pobliska Bośnia i Hercegowina, czy Macedonia (Vučinić 2017).

Zgodnie z przyjętymi przez Unię Europejską preliminarzami, negocjacje prowadzone przez Czarnogórę z Unią Europejską, przy założeniu korzystnego scenariusza, powinny zakończyć się przed 2025 rokiem. Mimo widocznego dystansu dzielącego Czarnogórę od pozostałych państw regionu przyszła integracja wymagać będzie od niej dalszej transformacji. Ewoluuujący od 2006 roku proces integracyjny państwa pozytywnie wpływa na funkcjonowanie jego instytucji państwowych, zaś tranzycja dokonana w latach 2006, tj. od utworzenia państwa, do 2012, tj. rozpoczęcia samych negocjacji z Unią Europejską, z całą pewnością może być określana w jej przypadku mianem rewolucji społeczno-gospodarczej.

Proces przemian dla Czarnogóry aktualnie oznacza uzyskiwanie coraz silniejszej pozycji międzynarodowej niezależnego i autonomicznego państwa. Jest ona głównym motorem przemian zachodzących w państwie, ale i duchem sprawczym autonomii w zakresie prowadzenia polityki gospodarczej i społecznej. Unijne perspektywy na rzecz Bałkanów Zachodnich dadzą impuls dla kolejnych zmian i wpłyną korzystnie na przyspieszenie procesu tranzycji, tak w samym państwie, jak i w regionie. Na przykładzie Czarnogóry doskonale widać, jak wdrażane wytyczne unijne w klarowny sposób wyznaczają dlań niezbędne kierunki i dookreślają krótko- i długookresowe plany działania rządu. Niezależność i autonomia, oprócz możliwości prowadzenia przez państwo własnej polityki społecznej i gospodarczej, dają również szerokie możliwości kreowania autorskich rozwiązań w ww. obszarach. Za dobry przykład może tu posłużyć system ubezpieczeń, który jest optymalnie dostosowany do warunków społecznych, kulturowych, poziomu życia i wykształcenia obywateli.

Wartym zauważenia jest fakt, że sytuacja, w jakiej obecnie znajduje się Czarnogóra jeszcze kilkanaście lat temu miała miejsce również w państwie polskim. Proces transformacji systemowej w Polsce, zapoczątkowany w latach 80. XX wieku, przebiegał również wieloetapowo (szerzej: Stańczyk 1997). Pierwsze dziesięć lat od obrad Okrągłego Stołu i wyborów z czerwca 1989 roku, przyniosło przemiany w zakresie funkcjonowania wolnego rynku, tworzenia społeczeństwa obywatelskiego, dało podstawy dla funkcjonowania państwa demokratycznego. Wdrażane zmiany objęły swym zasięgiem prawie wszystkie sfery życia społecznego Polaków. Transformacja ustrojowa, gospodarcza i społeczna widoczna jest w państwie do dnia dzisiejszego. Znajduje ona swoje odzwierciedlenie w kolejnych, następujących po sobie, fazach przemian i dostosowań gospodarki i społeczeństwa do wyzwań współczesnego Świata.² Polska, jako członek międzynarodowych organizacji, państwo sojusznice NATO, członek Unii Europejskiej umacnia swoją pozycję w regionie z każdym rokiem. Poprzez aktywny udział w międzynarodowych forach i angażowanie się w politykę zagraniczną, stara się wytyczać kierunki jej przyszłej polityki i aktywnie realizować przyjęte założenia poprzez działania dyplomatyczne. Na tle całego regionu, Czarnogóra wyróżnia się dynamiką rozwoju i podejściem do postępu i innowacji.

² Szerzej o procesie transformacji ustrojowej, tj. „przekształceniu” które wymaga wysiłku i czasu niezbędnego na dokonanie zmian np. Bujwid-Kurek, Mikucka-Wójtowicz 2015: s. 26; oraz Cichosz 2005: s. 36.

Mimo małej liczby obywateli oraz niewielkiego terytorium, jej pozycja w regionie jest istotna. Porównując Bałkany do Europy Środkowo-Wschodniej, można zaryzykować wręcz stwierdzenie, iż Czarnogóra w swoim regionie odgrywa większą rolę np. od Republiki Czeskiej. Kiedy w 2006 roku Parlament Czarnogóry proklamował niepodległość republiki, rozpoczęto tworzenie infrastruktury prawno-traktatowej nowego podmiotu prawa międzynarodowego. Zgodnie z *Deklaracją o niepodległości*, Czarnogóra została określona, jako „państwo obywatelskie, wielonarodowe, wieloetniczne, wielokulturowe, wielowyznaniowe”, w którym szanuje się i chroni prawa człowieka i swobody obywatelskie oraz uznaje prawa mniejszości (*Deklaracija o nezavisnosti Crne Gore* 03.06.2006)

Proces uznania państwa i nawiązanie stosunków dyplomatycznych przebiegły pomyślnie, Czarnogóra została włączona do OBWE, ONZ, Rady Europy (Bičkov 2009, s. 220–221), opowiedziała się za integracją euroatlantycką. W państwie podjęto się działań na rzecz budowy instytucji i wdrażania procedur demokratycznych. W 2007 roku przyjęto Konstytucję Czarnogóry, określającą państwo, jako demokrację parlamentarną (*Ustav Crne Gore* 19.10.2007). Prezydent, wybierany na pięcioletnią kadencję w bezpośrednich i tajnych wyborach, zyskał prawo do reprezentowania państwa w kraju i poza jego granicami, prawo inicjatywy ustawodawczej, ogłaszania wyborów parlamentarnych, proponowania parlamentowi kandydata na premiera, jak i kandydatów na prezesa i sędziów trybunału konstytucyjnego, ułaskawiania więźniów. W jego gestii spoczęło rozpoczęcie i kończenie wojny. Parlament Czarnogóry (Skupština) stał się odpowiedzialny za uchwalanie ustaw, ratyfikowanie umów międzynarodowych, mianowanie premiera, ministrów, sędziów, zatwierdzanie budżetu państwa. Nowa ustawa zasadnicza wносиła niezawisłość sądów, znosiła karę śmierci i zapewniała poszanowanie praw człowieka i mniejszości narodowych (Bičkov 2009, s. 235).

Wydarzeniem, mającym istotne znaczenie w procesie kształtowania czarnogórskiej państwowości były wybory do Skupštiny, do których doszło 10 września 2006 roku (Krysieniel, Wojnicki 2009, s. 120–121). Przyniosły one zdecydowane zwycięstwo centrolewicowej koalicji premiera Milo Djukanovića (*Koalicija DPS-SDP „Za Evropsku Crnu Goru”* – Demokratyczna Partia Socjalistów DPS, Socjaldemokratyczna Partia Czarnogóry SDP), w tyle pozostawiając proserbską opozycję (*Srpska Lista – Andrija Mandić, Narodna Stranka Demokratska Srpska Stranka*) i nowe ugrupowanie Ruch na Rzecz Zmian – Nebojša Medojević (*Pokret za Promjene*) (*Konačni rezultati referenduma u Crnoj Gori* 2006). Pierwsze wybory w niepodległej Czarnogórze cieszyły się dużą frekwencją, na 484 430 osób uprawnionych do głosowania, wzięło w nich udział 345 757 osób (*Konačni rezultati referenduma u Crnoj Gori* 2006). Rozstrzygnęło to o konieczności obrania nowej drogi i potwierdziło poparcie i zaufanie ze strony obywateli dla postulujących nowe rozwiązania władz.

Dwa lata później, wiosną 2008 roku, doszło do wyborów prezydenckich, które utrzymały na stanowisku dotychczasowego prezydenta – Filipa Vujanovića z DPS i nie dopuściły do władzy ubiegających się o fotel prezydencki kandydatów – Andriji Mandića z Serbskiej Partii Narodowej (*Srpska Lista*), przedstawiciela reformistów i liberatów – Nebojšy Medojevića z Ruchu na Rzecz Zmian (*Pokret za Promjene*), czy Srdana Milića z SNP – Socjalistycznej

Partii Narodowej Czarnogóry (*Socjalistička Narodna Partija Crne Gore*) (*Lista kandidata WWW*). Podobnie, jak miało to miejsce w przypadku wyborów parlamentarnych, w trakcie głosowania widoczne było zaangażowanie obywatelskie, na 490 412 osób uprawnionych do głosowania, w wyborach głosy oddało 334 455 osób (*Konačni rezultate izbora 2008*).

Pod względem gospodarczym Czarnogóra nigdy nie była silnym państwem. Jako składowa federacji jugostowiańskiej dzieliła jej losy polityczne i ekonomiczne. Nie ominęły ją sankcje gospodarcze, jakie zostały nałożone przez ONZ w 1992 roku (szerzej: Szczepański 2013). Niekorzystne dla rozwoju gospodarczego, górzyste ukształtowanie terenu i długotrwały kryzys gospodarczy, nasilony hiperinflacją, przez dłuższy czas nie pozwalały rozwijać się narodowi czarnogórskiemu. W drugiej połowie lat 90. tych XX wieku rozpoczął się w państwie powolny proces prywatyzacji gospodarki, pomniejszany jednak przez „centralne sterowanie” i nałożone w 1999 roku przez UE kolejne sankcje.

Trudności w rozwoju ekonomicznym Czarnogóry nasilane były dodatkowo przez zawieszenie członkostwa państwa w międzynarodowych organizacjach. Udzielane na odbudowę powojennej Jugosławii pożyczki, w tym te kierowane dla Serbii i Czarnogóry oraz pomoc państw zachodnich, powoli pozwalały wychodzić z powojennego marazmu. Dopiero po 2006 roku, głównie dzięki zainteresowaniu turystyką, do Czarnogóry zaczął napływać zagraniczny kapitał, który wpłynął na rozwój czarnogórskiego sektora prywatnego i systemu bankowego. Tworzenie wolnego rynku opartego na własności prywatnej stopniowo zaczęło oddziaływać na obniżenie inflacji i deficytu budżetowego oraz dążenia do przyspieszenia wzrostu gospodarczego. Należy jednak mieć świadomość, że transformacja gospodarcza w Czarnogórze nie będzie w pełni możliwa bez zmiany podejścia społeczeństwa obywatelskiego i dostosowania się do nowych, w dużej mierze dyktowanych w przypadku Czarnogóry przez Unię Europejską, warunków. Kwestia ta wydaje się mieć istotne znaczenie i być najbardziej newralgicznym punktem, gdyż panująca w państwie klanowość, wysoki stopień bezrobocia (nielegalna działalność na rynku pracy), przestępczość zorganizowana, czy korupcja nie sprzyjają wdrażaniu nowych scenariuszy i budowaniu przejrzystości. Trudno jest bowiem walczyć z ugruntowanymi od lat zasadami, powszechnie znanymi i akceptowanymi przez społeczeństwo.

Dostrzegając ów problem Unia Europejska nie bez przyczyny zastosowała w stosunku do Czarnogóry tzw. „nowe podejście”, zgodnie z którym, najważniejsze rozdziały dotyczące praworządności, tj. rozdział 23 odnoszący się do reformy sądownictwa i praw podstawowych oraz rozdział 24 poświęcony wolności, bezpieczeństwu i sprawiedliwości, zostały otwarte na wstępnym etapie negocjacji, tj. w grudniu 2013 roku (Parlament Europejski WWW). Unia Europejska wdraża w Czarnogórze procedury na rzecz przeciwdziałania korupcji, m.in. za pośrednictwem takich instytucji, jak *Agencja antykorupcyjna* (*Agencija za sprečavanje korupcije*) (Zakon o sprečavanju korupcije 2014: art. 4), która została powołana jako specjalna, niezależna służba na rzecz zwalczania korupcji na styku działania sektora publicznego i prywatnego, regulowania ograniczeń w zakresie wykonywania funkcji publicznych, przedstawiania sprawozdań dotyczących dochodów i aktywów urzędników publicznych, ochrony osób zgłaszających zagrożenie dla interesu publicznego, czy przypadków nadużyć (Zakon o sprečavanju korupcije; art. 1). Agencja

działa na podstawie *Ustawy o zapobieganiu korupcji* (Zakon o sprečavanju korupcije 2014: art. 1.4) z 9 grudnia 2014 roku (Transparency International 2017) i jest finansowana z budżetu państwa. Jej działalność jest jawna (Zakon o sprečavanju korupcije 2014: art. 4). Agencja antykorupcyjna kontroluje również przyjmowanie przez urzędników państwowych i przedstawicieli publicznych prezentów oraz darowizn, przedstawia i nadzoruje wdrażanie zaleceń dotyczących planów na rzecz uczciwości, podejmuje działania na rzecz ewentualnego wyeliminowania ryzyka korupcji, dostosowuje czarnogórskie prawo do międzynarodowych standardów w dziedzinie przeciwdziałania korupcji, współpracuje z właściwymi organami, instytucjami, szkolnictwem wyższym, podmiotami naukowymi i innymi w celu realizacji działań w zakresie zapobiegania korupcji, prowadząc określone w Ustawie o zapobieganiu korupcji rejestry i sprawozdania. Agencja realizuje także regionalną i międzynarodową współpracę w zakresie prewencji i walki z korupcją oraz sprawuje nadzór nad wdrażaniem przepisów regulujących lobbing (Agencija za sprečavanje korupcije WWV). Szczególna uwaga, co widoczne jest, m.in. na stronie Agencji, poświęcona została w Czarnogórze funkcjonariuszom i urzędnikom państwowym, do których odnoszą się liczne zasady dotyczące ich funkcjonowania i stosowania przez nich przepisów i procedur dyktowanych przez państwo.

Zgodnie z przygotowywanym każdego roku przez Transparency International, *Indeksem Percepcji Korupcji* (CPI)³, Czarnogóra w 2017 roku⁴ znalazła się na 64 miejscu.⁵ Transparency International pod względem poziomu korupcji sklasyfikowała w 2018 roku – 180 państw (co oznacza, że ewaluacji poddano większą liczbę państw niż w latach poprzednich), dokonując ich oceny, w skali od 0 do 100 punktów (gdzie zero oznacza największe ryzyko korupcji a 100 minimalne), przyznając Czarnogórze 46 punktów.

W porównaniu do wcześniejszych lat widać, że ocena ta, pomimo, że nieznacznie (o jeden punkt w skali roku) ulega poprawie. W 2016 roku państwo to uzyskało 45 punktów, w 2015 – 44 punkty, w 2014 – 42 punkty, 2013 – 44, w 2012 – 41 punktów (Transparency International 2017). Potwierdza to wzrost notowań Czarnogóry w stosunku do lat poprzednich, ale i pokazuje, że w Czarnogórze korupcja wciąż stanowi poważne zagrożenie, a kraj nie spełnia jeszcze wszystkich standardów, do jakich zobowiązał się ratyfikując *Konwencję ONZ Przeciwko Korupcji* (Zakon o ratyfikaciji Konvencije 2005), w tym zobowiązując się do zapewnienia odpowiedniej ochrony prawnej „sygnalistów”, tj. osób zgłaszających w dobrej wierze nadużycia w ich instytucjach, organizacjach, firmach. W Czarnogórze działa Infolinia i możliwe jest zgłaszanie korupcji za pośrednictwem e-maila: prijavikorupciju@antikorupcija.me (Agencija za sprečavanje korupcije WWV).

Wśród państw regionu Czarnogórę wyprzedziła Chorwacja (pozycja 57 z wynikiem 49 punktów), gorszy rezultat uzyskały m.in.: Serbia (77 pozycja z wynikiem 41 punktów), Kosovo (85 pozycja z wynikiem 39 punktów), Albania (91 pozycja z wynikiem 38 punktów) oceniona tak samo, *ex equo* z Bośnią i Hercegowiną, Macedonia (107 pozycja z wynikiem 35 punktów) (*Nowe kraje w UE WWV*).

³ Główny wyznacznik percepcji korupcji w sektorze publicznym.

⁴ Przedstawione w artykule dane pochodzą z lutego 2018 roku.

⁵ Polska w ostatnim Rankingu uzyskała 60 punktów, tym samym plasując się na 36 miejscu.

Europejska perspektywa dla Czarnogóry

Z pewnością, przez najbliższe dziesięć lat będzie można mówić o wzmożonym procesie tranzytacji zachodzącym w Czarnogórze. Zgodnie z zapowiedziami byłego Przewodniczącego Komisji Europejskiej Jeana Claude-Junckera, głoszonymi w trakcie jego podróży po Bałkanach na początku 2018 roku, „każde z państw, które będzie przyczyniało się do stabilizacji i rozwoju Bałkanów Zachodnich, inwestując tym samym w bezpieczeństwo i przyszłość Europy będzie mogło liczyć na integrację z Unią Europejską” (*Nowe kraje w UE* WWW). Hasło to stało się kluczowe dla władz Czarnogóry, które za wszelką cenę starają się dostosowywać unijne *acquis communautaire* do wewnętrznych przepisów państwa. Narzucane przez organizację wytyczne pozytywnie wpłyną na dalszy proces reform, wymuszając na społeczeństwie i rządzących odpowiedni sposób postępowania w obszarze społeczno-gospodarczym.

Istotnym elementem, odróżniającym integrację Polski i zdecydowanej większości państw członkowskich Unii Europejskiej, od modelu integracji, jaki przyjęła Czarnogóra z pewnością był fakt, że państwo ubiegające się o członkostwo w tej polityczno-ekonomicznej organizacji opowiedziało się za przyjęciem zachodnich wzorców i za integracją europejską, jeszcze zanim podjęto ostateczną decyzję o opuszczeniu przez Czarnogórę federacji z Serbią. Większość państw członkowskich w chwili akcesji do wspólnoty posiadała bowiem już dużo wcześniej ugruntowaną samodzielność państwową i mogła pochwalić się wieloletnią niepodległością. Choć pewnej analogiczności do procesu integracji Czarnogóry dopatrywać można się w przypadku krajów nadbałtyckich, w których transformacje rozpoczęły się w latach 80. i 90. XX wieku. Podobieństw upatrywać można również wśród byłych republik składowych Jugosławii, tj. Słowenii i Chorwacji. Tyle, że niezależność państwową uzyskały one już na początku lat 90. XX wieku⁶. Podobnie, jak Czarnogóra stanęły wówczas przed faktem odbudowy swej państwowości i określeniem kierunków polityki zagranicznej (Bujwid-Kurek 2011: s. 150–159).

Słowenia, jako najlepiej rozwinięta gospodarczo republika⁷, już w 1996 roku złożyła wniosek o członkostwo w organizacji, a w 1998 rozpoczęła negocjacje z Unią Europejską, które po sześciu latach wzmożonych starań i trzynastu latach od uzyskania niepodległości, przyniosły wyczekiwane członkostwo w UE.

Sąsiadująca ze Słowenią – Chorwacja, która przyłączyła się do Unii Europejskiej 1 lipca 2013 roku, w porównaniu do swej poprzedniczki, potrzebowała na ten proces o wiele więcej czasu. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że została ona znacznie mocniej doświadczona skutkami wojny, musiała odbudować zniszczoną infrastrukturę, uporać się z nierozwiązanymi sporami granicznymi i rozstrzygnąć problem zbrodniarzy wojennych, których wydania domagał się Trybunał w Hadze. Dodatkowo, akcesję opóźniła Słowenia, która w najmniej spodziewanym momencie zablokowała chorwackie negocjacje, za powód podając nierozstrzygnięty spór graniczny (Bujwid-Kurek 2013). Tym samym,

⁶ Słowenia i Chorwacja za sprawą referendum niepodległościowego uzyskały niepodległość 25 czerwca 1991 roku.

⁷ Pod tym względem różniąc się w dużym stopniu od Czarnogóry.

Chorwacja przystąpiła do Unii Europejskiej po dziesięciu latach od chwili, gdy oficjalnie złożony został przez jej władze wniosek akcesyjny i dwadzieścia dwa lata od chwili, gdy uzyskała niepodległość (szerzej: Łakota-Micker 2014).

Czarnogóra, wzorując się na Republice Chorwacji, zaledwie po dwóch latach od momentu, gdy rozpoczęła swój samodzielny byt, złożyła wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej, w 2010 roku uzyskała status kraju kandydującego, od 2012 roku prowadzi zaawansowane negocjacje akcesyjne, w ramach których otwarto trzydzieści i tymczasowo zamknięto trzy rozdziały negocjacyjne (Sekretariat Generalny Rady WWW). W jej przypadku można posunąć się więc do stwierdzenia, że doświadcza swoistej „rekorporacji”, w wymiarze zarówno społecznym, jak i gospodarczym.

Pierwsze półrocze 2018 roku w Unii Europejskiej upływa pod hasłem „Zjednoczenie tworzy siłę” (Strzałkowski 2018). W takim kierunku wydają się zmierzać również działania Bułgarii, która świadoma potrzeby współdziałania w regionie, obejmując 1 stycznia 2018 roku prezydencję w Radzie Unii Europejskiej, zapowiedziała, że ukierunkuje swoje działania na rzecz jedności państw członkowskich i instytucji unijnych. Zasadniczym celem określiła budowę silniejszej, bezpieczniejszej i solidarniejszej Europy. Jednym z założeń prezydencji bułgarskiej stały się dążenia na rzecz wzmocnienia perspektywy integracji europejskiej Bałkanów Zachodnich. Potwierdzeniem tych działań mogą być, m.in. słowa bułgarskiej minister ds. prezydencji w UE – Liliany Pawłowej o tym, że „europejska perspektywa jest najważniejszym czynnikiem, który przyczyni się do postępu demokratycznych reform w regionie [Bałkanów Zachodnich] i umocnienia pokoju i bezpieczeństwa” (*Bałkany Zachodnie...* 2017). Bogaty program prezydencji bułgarskiej, na pierwsze półrocze 2018 roku, przyjął ponad 300 spotkań. Z perspektywy Bałkanów Zachodnich, to najważniejsze, zaplanowane zostało w Sofii na 17 maja 2018 roku. W jego trakcie przywódcy państw obszaru byłej Jugosławii zapowiedzieli opracowanie konkretnych planów integracyjnych dla każdego z państw regionu (*Bałkany Zachodnie...* 2017).

Po pięciu latach milczenia Unia Europejska ponownie otwiera się na region, który wymaga pomocy i zintensyfikowanych działań organizacji. Historia pokazała już nie raz, że jest to punkt zapalny na mapie Europy, który w najmniej oczekiwanym momencie może przysporzyć jej sporych problemów. Pomimo, że od lat 90. XX wieku minęło już kilkanaście lat, nie można stwierdzić, aby państwa ostatecznie poradziły sobie ze swoimi problemami i w nowe stulecie weszły, jako silni gracze. Faktem jest, że pierwsza dekada XXI wieku wpłynęła pozytywnie na poprawę sytuacji ekonomicznej opisywanego obszaru, skłoniła do działań na rzecz transformacji demokratycznej, powolnego rozwiązywania sporów i konfliktów w regionie (Szpala 2017: s.1), a co za tym idzie, także stopniowej reintegracji. Mimo to, nie udało się państwom zrobić milowego kroku w przyszłość i w diametralny sposób odmienić biegu zdarzeń, czy sytuacji polityczno-ekonomicznej. Najwięcej spośród państw regionu osiągnęła Chorwacja, która wraz z Albanią, we wrześniu 2009 roku przystąpiła do Sojuszu Północnoatlantyckiego,

a w lipcu 2013 roku, jako jedyne państwo Bałkanów Zachodnich⁸, dołączyła do Unii Europejskiej. Nie spełniła ona jednak obietnicy do realizacji, której zobowiązała się w 2013 roku. Spór graniczny z sąsiednią Słowenią, dotyczący ostatecznego wytyczenia granicy morskiej w obrębie Zatoki Pirańskiej, nie doczekał się uregulowania. Nie pomógł w tym nawet wyrok Międzynarodowego Trybunału Arbitrażowego (Łakota-Micker 2011b: s. 184–189). Za sprawą Chorwacji przyszłość integracji Bałkanów Zachodnich z Unią Europejską stanęła pod znakiem zapytania. W 2014 roku stanowczo, w odniesieniu do przyszłości regionu, wypowiedział się szef Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker. Podkreślał on w swym wystąpieniu, że „w przewidywalnej przyszłości do Unii Europejskiej nie zostanie przyjęty żaden nowy kraj”. Impas w stosunkach Bałkany Zachodnie-Unia Europejska trwał nieprzerwanie do 2018 roku. Perspektywa członkostwa kolejnych państw, bliskich Chorwacji, nie tylko historycznie, ale i kulturowo, mentalnie, nie zapowiadała się. Niechęć do rozszerzenia granic Unii Europejskiej poza wewnętrznymi problemami, wzmagają również konsekwencje kryzysu gospodarczego, który dotknął Europę w 2008 roku i wątpliwości odnoszące się do samej idei integracji europejskiej. Kolejne lata przyniosły kumulację problemów. Trudna sytuacja polityczna na arenie międzynarodowej, ekspansyjna polityka Rosji i wywołany przez nią kryzys na Wschodzie, fala migrantów napływająca do Europy i wiążąca się z tym potrzeba sprostania alokacji nowych mieszkańców w granicach Unii Europejskiej⁹, spotęgowane zostały dodatkowo decyzją Wielkiej Brytanii o opuszczeniu UE – tzw. Brexit.

Tym samym, ponownie postawiono pytania o przyszłość Unii. Odpowiedzią, na wszelkie wątpliwości stała się przyjęta przez Komisję Europejską, 6 lutego 2018 roku, Strategia dla Bałkanów Zachodnich (European Commission 2018). Bogatsza w nowe doświadczenia, bardziej stanowcza i roszczeniowa Unia Europejska za główny swój cel przyjęła transformację sześciu państw (tj. Albanii¹⁰, Bośni i Hercegowiny¹¹, Czarnogóry, Serbii¹², Kosowa¹³ i Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii¹⁴), które położone między

⁸ Terminem *Bałkany Zachodnie* określa się państwa byłej Jugostawii bez Słowenii włączając Albanie. Zalicza się do nich: Albanie, Bośnie i Hercegowinę, Chorwację, Czarnogórę, Byłą Jugosłowiańską Republikę Macedonii, Serbię i Kosowo.

⁹ Liczba wniosków o azyl w państwach UE w roku 2017 wg danych Eurostat wyniosła blisko 650 tys.

¹⁰ *Albania* złożyła wniosek o członkostwo w UE 28 kwietnia 2009 roku. Status kraju kandydującego posiada od czerwca 2014 roku. Albania oczekuje na otwarcie negocjacji akcesyjnych, które uzależnione są od realizacji przez państwo kluczowych priorytetów, nałożonych na Tirane przez Komisję, w październiku 2010 roku. (*Albania* W/W/W)

¹¹ *Bośnia i Hercegowina* posiada status potencjalnego kandydata do UE. Swoją wniosek o członkostwo złożyła w lutym 2016 roku. (*Bośnia i Hercegowina* W/W/W)

¹² *Serbia* złożyła wniosek o członkostwo w UE w grudniu 2009 roku. Uzyskała status kandydata w marcu 2012 roku. Negocjacje akcesyjne z Serbią zostały otwarte w styczniu 2014 roku. Dotychczas Serbia otworzyła dwanaście rozdziałów akcesyjnych, tymczasowo zamknęła dwa. (*Serbia* W/W/W)

¹³ *Kosowo* jest potencjalnym kandydatem do UE. Od chwili deklaracji niepodległości w 2008 roku, cieszy się „perspektywą europejską”. Nie zostało uznane dotychczas przez wszystkie państwa członkowskie UE, tj. Cypr, Rumunię, Słowację i Hiszpanię. Jego niezależności państwowej nie poparła także Bośnia i Hercegowina oraz Serbia. Dalsza integracja Kosowa z UE uzależniona jest od dialogu Serbia-Kosowo i reform, których realizacja jest niezbędna dla dalszego funkcjonowania państwa. (*Kosowo* W/W/W)

¹⁴ *FYROM – Była Jugosłowiańska Republika Macedonii* złożyła wniosek o członkostwo w UE w marcu 2004 roku i uzyskała status kandydata do UE w grudniu 2005 roku. W 2009 roku Komisja zaleciła otwarcie negocjacji akcesyjnych z Macedonią, uzależniając je jednak od realizacji porozumienia politycznego z 2015 roku (Prżino Agreement) i realizacji reform niezbędnych dla funkcjonowania państwa.

unijnymi państwami (od północy Słowenią, Chorwacją, od wschodu Rumunią, Bułgarią, od południa Grecją) uzupełniłyby i uszczelnily obszar zjednoczonej Europy. W przypadku tym można pokusić się o stwierdzenie, że Unia Europejska zapożyczyła pomysł od Sojuszu Północnoatlantyckiego, który włącznie Czarnogóry do swych struktur, a w dalszej kolejności następnych państw obszaru Bałkanów Zachodnich, tłumaczył, m.in. faktem zapewnienia potrzeby kontrolowania bezpieczeństwa otoczenia i śledzenia sytuacji społeczno-ekonomicznej w tej części Europy. Jak wynika z raportu brytyjskiej Izby Lordów i sprawozdań płynących z Brukseli, takie zabiegi są niezbędne, aby ustrzec Bałkany Zachodnie, a co za tym idzie Europę, przed pojawiającymi się zagrożeniami. Wśród nich wymienia się przede wszystkim rosnące na wyżej wspomnianym obszarze wpływy Rosji i radykałów islamskich (Bielecki 2018: s. A8). Problem wydaje się być na tyle poważny, że Brytyjczycy poświęcili tym problemom wiele uwagi podczas V szczytu Państw Zachodnich Bałkanów, zorganizowanego w Londynie w dniach 9-10 lipca 2018 roku. Po zakończeniu szczytu, 11 lipca 2018 roku, został podpisany dokument o współpracy pomiędzy Wielką Brytanią a WB6. Terminem WB6 określa się „zachodniobałkańską szóstkę, w skład której wchodzi Albania, Bośnia i Hercegowina, Kosowo, Macedonia, Czarnogóra i Serbia (*About the Western Balkans Summit* WWWW).

O tym, że o członkostwo w Unii Europejskiej może ubiegać się każde państwo szanujące demokratyczne wartości głoszone przez organizację, wiadomo od dawna. Jednak zapewnienie przez wszystkie państwa post-jugosłowiańskie wymaganych stabilnych instytucji, gwarantujących demokrację i rządy prawa, sprawną gospodarkę rynkową, jak i zdolność do podejmowania i wykonywania obowiązków wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej nie jest już tak oczywiste i łatwe do zrealizowania. Tym bardziej, unijna polityka „otwartych drzwi” i obrany przez Komisję nowy, pro-integracyjny kurs mogą pozytywnie wpłynąć na ewolucję opisywanego obszaru. O nowym podejściu UE nie da z pewnością zapomnieć bliska państwom Bałkanów Zachodnich – Bułgaria, pełniąca funkcję Prezydencji w 2018 roku.

W perspektywie kolejnych lat, za zasadnicze cele uważane będzie wdrożenie w państwach kluczowych reform i unormowanie stosunków sięgających lat. 90. tych oraz innych problemów związanych z dezintegracją Jugostawii. Zgodnie z zapowiedziami Komisji Europejskiej największe szanse na członkostwo spośród państw WB6, mają obecnie Czarnogóra i Serbia, w stosunku do których sprecyzowano ramy czasowe, uwzględniające możliwość ich akcesji do 2025 roku (*Nowe kraje w UE* WWWW).

Wspomniana powyżej Strategia Komisji Europejskiej dla Bałkanów Zachodnich, ogłoszona, w lutym 2018 roku, przez szefową unijnej dyplomacji Federicę Mogherini, przewidziana została na lata 2018–2020 (Brys 2018). Jej zasadniczym celem stało się wzmocnienie współpracy państw¹⁵ i w szczególny sposób przyczynienie się do poprawy sytuacji w sześciu kluczowych obszarach: praworządności, bezpieczeństwie, migracji, rozwoju społeczno-gospodarczym, łączności transportowej i energetycznej, agendzie

Nierozwiązany spór z Grecją o nazwę państwa, stanowi istotną przeszkodę dla dalszego postępu integracji państwa z UE. (*Była Jugosłowiańska Republika Macedonii* WWWW)

¹⁵ O działaniach w okresie wcześniejszym zob. Paszkiewicz 2013; s. 517-529.

cyfrowej, pojednaniu, dobrosąsiedzkich relacjach (Strzałkowski 2018). W zakresie praworządności ma zostać udzielona pomoc w postaci misji doradczych, które nadzorować będą przeprowadzanie reform wewnętrznych. Istotne dla państw, w tym omawianej Czarnogóry, zmagających się z korupcją, przestępczością zorganizowaną będą działania na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa i migracji, prowadzone przy współpracy z przedstawicielami unijnej agencji policyjnej – Europolu. Rozwój społeczno-gospodarczy ma zostać ożywiony poprzez ułatwienia w handlu zagranicznym, wspieranie inwestycji prywatnych i zagranicznych, wsparcie sektora MŚP, start-upów. Wychodząc naprzeciw młodym obywatelom, Unia Europejska zobowiązuje się wspierać finansowo edukację, a studentom oferować możliwość zdobywania wiedzy i praktyk na zagranicznych, renomowanych uczelniach w ramach programu Erasmus+, na którego realizację zapowiedziało zwiększenie środków finansowych (Bryś 2018).

Unia Europejska zobowiązała się również wspierać państwa w polityce zatrudnienia i polityce społecznej. Od 2017 roku realizuje m.in. założenia *Regionalnego programu lokalnej demokracji* dedykowanego państwom Bałkanów Zachodnich – ReLOaD (*Regionalni program lokalne demokratije u zemljama Zapadnog Ballkana*). Program ma na celu poprawę funkcjonowania i współpracy pomiędzy samorządami lokalnymi a organizacjami pożytku publicznego i przejrzystości w finansowaniu sektora pozarządowego. Realizowany przez UNDP (*Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju ONZ*) ma wpłynąć na poprawę demokratyzacji państw Bałkanów Zachodnich poprzez, m.in. poprawę pozycji społeczeństwa obywatelskiego, jego aktywne zaangażowanie w podejmowanie kluczowych decyzji, promowanie ram prawnych i finansowych dla społeczeństwa obywatelskiego. Unia Europejska przeznaczyła nań 10 mln euro (*Pokrenut ReLOaD WWW*). Innym wsparciem są także dedykowane Czarnogórze i finansowane ze środków unijnych programy IPA I (2007-2013) i IPA II (2014-2020)¹⁶, nad realizacją, których czuwa Stały Przedstawiciel UE w Podgoricy. Mają one za zadanie m.in. podejmowanie działań na rzecz: wyrównywania szans wśród społeczeństwa obywatelskiego, praw kobiet i mężczyzn, promowania przedsiębiorczości wśród kobiet, pomoc w zatrudnianiu kobiet, osób wykluczonych i niepełnosprawnych. Ich celem jest także wspieranie rozwoju MŚP, w tym ze szczególną uwagą traktowanie przedsiębiorstw rolnych i działania na rzecz dywersyfikacji aktywności ekonomicznej obszarów rolnych, wspieranie promocji produkcji i przetwórstwa domowego (*European Neighborhood Policy and Enlargement Negotiations WWW*).

Na obszarze Czarnogóry nowe połączenia transportowe oraz łączność energetyczna mają być wspierane poprzez inwestycje i rozszerzenie unii energetycznej. Agenda cyfrowa uwzględnia obniżenie kosztów *roamingu*, budowę sieci szerokopasmowych, rozwój administracji elektronicznej, elektronicznych zamówień publicznych, e-zdrowia, a co najważniejsze – rozpowszechniania umiejętności cyfrowych w społeczeństwie (*Drzwi do UE są dla Bałkanów Zachodnich otwarte* 2018). Kooperację w regionie i poprawę dwustronnych relacji pomiędzy państwami regionu ma

¹⁶ W ramach IPA II na lata 2014-2020 Czarnogóra otrzymała wsparcie w wysokości 270,5 mln euro nie włączając w to środków na współpracę transgraniczną. (*European Neighborhood Policy and Enlargement Negotiations WWW*)

intensyfikować współpracę w dziedzinie edukacji i kultury. Aby ostatecznie rozwiązać najbardziej palący problem na Bałkanach, zapowiedziano również powołanie komisji regionalnej ds. ustalenia zbrodni wojennych (*Drzwi do UE są dla Bałkanów Zachodnich otwarte* 2018).

Dalsze rozwiązania dla państw o dość skomplikowanej przeszłości i trudnych doświadczeniach mają zostać przedstawione przez Komisję Europejską jesienią 2018 roku.

Sześć lat od momentu rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych, pomimo podejmowanych działań i wdrażania nowych rozwiązań, realia pokazują, że mieszkańcy państwa w dalszym ciągu nie widzą postępów w jego funkcjonowaniu¹⁷. Zwalczanie powiązań publicznych z prywatnymi, walka z przestępczością zorganizowaną, skala korupcji utrzymująca się w dalszym ciągu na wysokim poziomie, przejawiająca się na wszystkich szczeblach władzy, zarówno lokalnym, jak i centralnym oraz w instytucjach, a co więcej bezkarność skorumpowanych urzędników i nadużywanie środków publicznych, powiązania świata polityki z mediami (w dalszym ciągu odnotowywany jest brak wolności mediów w Czarnogórze) (Łakota-Micker 2015b: s. 11–28) wydają się potwierdzać, że problem ten nie jest tak łatwy do zwalczenia, jak mógłby się wydawać (Centar za Razvoj Nevladnih Organizacija Crne Gore W/W/W).

Wnioski końcowe

Unia Europejska, śledząca rezultaty prowadzonych przez Czarnogórę negocjacji unijnych musi zdawać sobie sprawę z faktu, że tak ugruntowane zasady funkcjonowania czarnogórskiego państwa nie ulegną poprawie, jeśli nie pojawią się konkretne, przemyślane w odniesieniu do Czarnogóry rozwiązania. Muszą one angażować do współpracy zarówno społeczeństwo obywatelskie, media, jak i opozycję. Bałkany Zachodnie rządzą się swoimi prawami. Zakorzenione po wojnie przyzwyczajenia dalekie są wciąż od unijnych standardów. Korupcja, przestępczość zorganizowana nie stanowią dla władz przeszkody w dążeniu do realizacji przyjętych z chwilą uzyskania niepodległości założeń. Widoczne w Czarnogórze przejawy niskiej świadomości politycznej, braku praworządności, słabości sądownictwa podatnego na wpływy polityków, kumoterstwo, są charakterystyczne dla większości państw omawianego regionu. Co więcej, o ich powodzeniu i akceptacji w Czarnogórze, decyduje wielkość państwa i zamieszkująca je, niewielka w porównaniu do pozostałych państw UE, liczba ludności (ok. 620 tys. mieszkańców), która w rzeczywistości nie ma wpływu na sytuację i układy wśród rządzących elit. Do zmian potrzeba przede wszystkim wewnętrznej woli politycznej, która w długoterminowym okresie pozwoli na wdrożenie ugruntowanych reform i zapewni ich trwałe rezultaty. Trudno jednak, obserwując Czarnogórę, stwierdzić, że wola taka istnieje. Bezsprzecznie, w państwie po akcesji do Sojuszu Północnoatlantyckiego, w 2017 roku, żywa jest wola przyłączenia do Unii Europejskiej. Członkostwo w orga-

¹⁷ Współautorka artykułu prowadziła badania własne na terytorium Czarnogóry, w tym m.in. wywiady z mieszkańcami oraz badania ankietowe w miesiącach czerwiec–październik 2018.

nizacji „wyleczyć” ma państwo i jego naród z pozostałego po wojnie domowej niedowartościowania. Pozbycie się kompleksów, ale i możliwość pozyskania unijnych środków finansowych w postaci pomocy przedakcesyjnej, czy wsparcia ze środków unijnych państw członkowskich, mogą wiele zmienić, zarówno pod względem mentalnościowym, jak i egzystencjalnym. Poprawa jakości życia, modernizacja otoczenia i polepszenie warunków życia, zgodne z unijnymi standardami bytyby urealnieniem oczekiwań społecznych. Jednak zanim do tego dojdzie, Unia Europejska krytycznie i rzeczowo weryfikować będzie działania czarnogórskiej administracji. Szczególnej uwadze poddawane będą, przez kolejne lata, rządy prawa, działalność sądów, wymiaru sprawiedliwości. W dalszym ciągu tematem nurtującym Komisję Europejską będą również korupcja, przestępczość zorganizowana, wolność mediów. Duże znaczenie w przypadku dwustronnych relacji między UE a Czarnogórą, będzie miała dla Podgoricy także współpraca regionalna. Bez wątpienia 2018 rok zadecyduje o powodzeniu, bądź niepowodzeniu tego niewielkiego kraju i dalszej perspektywie na przyszłość Czarnogóry i Bałkanów Zachodnich.

Małgorzata Łakota-Micker – doktor habilitowana, absolwentka Instytutu Studiów Międzynarodowych Wydziału Nauk Społecznych oraz Filologii Słowiańskiej (profil serbsko-chorwacki) Uniwersytetu Wrocławskiego. Od 2009 roku pracuje na Wydziale Nauk Społecznych UW. Zajmuje się problematyką krajów Europy Środkowo-Wschodniej i stosunkami euroatlantyckimi oraz dyplomacją. Autorka licznych publikacji i monografii poświęconych państwom Bałkanów Zachodnich, w tym dot. akcesji Republiki Chorwacji do NATO (2011), Unii Europejskiej (2011) oraz monografii: *Czarnogóra. Studia nad bezpieczeństwem* (Wyd. II, 2015); *Instrumentarium przyszłego dyplomaty* (2016).

Benjamin Noga – doktor, absolwent Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu i Uniwersytetu IHI w Zittau (Niemcy). Adiunkt w Instytucie Zarządzania Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu. Jednocześnie pracuje w biznesie, zarządzając spółkami prawa handlowego. Autor wielu publikacji naukowych, w tym kilku zagranicznych.

Małgorzata Łakota-Micker – habilitated doctor, graduated from the Institute of International Studies of the Faculty of Social Sciences and Slavic Philology (Serbo-Croatian profile) of the University of Wrocław. She has been working at the Faculty of Social Sciences of the University of Wrocław since 2009. She deals with the issues of Central and Eastern European countries and Euro-Atlantic relations as well as diplomacy. She is an author of numerous publications and monographs devoted to Western Balkan countries, including the accession of the Republic of Croatia to NATO (2011), to the European Union (2013) and monographs: *Montenegro. Security studies* (2nd edition, 2015); *Instrumentarium for the future diplomats* (2016).

Benjamin Noga – Ph.D., graduated from Wrocław University of Economics and the IHI, Zittau (Germany). Assistant professor at the Institute of Management of the WSB. At the same time he works in business, managing commercial law companies. Author of many scientific publications, including several foreign ones.

➔ Bibliografia

- ABOUT THE WESTERN BALKANS SUMMIT (WWW), Londyn 2018, <https://www.gov.uk/government/topical-events/western-balkans-summit-london-2018/about>, (20.04.2018)
- AGENCIJA ZA SPRJEČAVANJE KORUPCIJE (WWW), <http://www.antikorupcija.me/me/o-nama/o-agenciji/>, (12.04.2018)
- ALBANIA (WWW), http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.5.2.html, (12.04.2018)
- BAŁKANY ZACHODNIE i nowy budżet w centrum uwagi bułgarskiej prezydencji UE (2017), „Gazeta Prawna” z dnia 31.12.2017, <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1094879.bulgarska-prezyden-cja-ue.html> (31.12.2017)
- BIČKOV Jurij E. (2009), *Crna Gora od prošlog ka sadašnjem*, Budva
- BIELECKI Jędrzej (2018), *Bruksela odbija Rosji Bałkany*, „Rzeczpospolita”, 11.01.2018.
- BOŚNIA I HERCEGOWINA (WWW), http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.5.2.html, (12.04.2018)
- BRYŚ MAGDALENA (2018), *Unijna strategia dla Bałkanów Zachodnich*, Euractiv.pl, <https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna-ue/news/strategia-unijna-dla-balkanow-zachodnich/> (07.02.2018)
- BUJWID-KUREK Ewa (2011), *Zaawansowanie procesów transformacji ustrojowej państw poługostowiańskich*, w: A. Koseski, J. Wojnicki (red.), *Przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej 20 lat doświadczeń*, Puttusk
- BUJWID-KUREK Ewa (2013), *Spór graniczny w relacjach słoweńsko-chorwackich na przykładzie Zatoki Pirańskiej*, w: R. Kłosowicz, B. Szlachta, J.J. Węc (red.), *Dylematy strategiczne XXI wieku. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Michałowi Chorośnickiemu z okazji czterdziestolecia pracy naukowej*, Kraków.
- BUJWID-KUREK Ewa, MIKUČKA-WÓJTOWICZ Dominika (2015), *Transformacja ustroju politycznego wybranych państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej*. Podręcznik akademicki, Kraków
- BYŁA JUGOSŁOWIAŃSKA REPUBLIKA MACEDONII, (WWW), http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.5.2.html, (12.04.2018)
- CENTAR ZA RAZVOJ NEVLADNIH ORGANIZACIJA CRNE GORE (WWW), *Sloboda medija u svjetlu ustavnog zakonodavstva*, <http://www.crnvo.me> (03.02.2018)
- CICHOSZ Marzena (2005), *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg, efekty procesu*, w: A. Antoszewski (red.), *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*, Wrocław
- DARMANOVIĆ Srđan (2017), *Crna Gora članica EU 2022. godine*, Vijesti.me, <http://www.vijesti.me/vijesti/darmanovic-crna-gora-clanica-eu-2022-godine-934410>, (20.04.2017)
- DEKLARACIJA O NEZAVISNOSTI CRNE GORE (03.06.2006), Skupština Republike Crne Gore, www.skupstina.cg.yu, (12.04.2018)
- DRZWI DO UE SĄ DLA BAŁKANÓW ZACHODNICH OTWARTE (2018), „TVN 24”, <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea,2/komisja-europejska-przyjela-strategie-dla-balkanow-zachodnich,812750.html> (06.02.2018)
- EUROPEAN COMMISSION (2018), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the

- Regions, *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*, COM(2018) 65 final, Strasbourg, 6.2.2018, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf
- EUROPEAN NEIGHBORHOOD POLICY AND ENLARGEMENT NEGOTIATIONS (WWW), https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/montenegro_en (22.04.2018)
- KONAČNI REZULTATI IZBORA (2008), Državna izborna komisija, <http://dik.co.me/arhiva/2008/> (22.04.2018)
- KONAČNI REZULTATI REFERENDUMA U CRNOJ GORI (2006) *Rezultati izbora u Crnoj Gori*, <http://dik.co.me/wp-content/uploads/2017/04/20.09.06.-KONA.-REZULTATI-2006..pdf>, (19.03.2018)
- KOSOWO (WWW), http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.5.2.html, (12.04.2018)
- KRYSIENIEL Krzysztof, WOJNICKI Jacek (2009), *Partie i systemy partyjne państw byłej Jugostawii (Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Czarnogóra, Macedonia, Serbia, Słowenia)*, Pułtusk-Warszawa
- LISTA KANDIDATA (WWW), <http://dik.co.me/wp-content/uploads/2017/04/lista-kandidata-2008.pdf>, (21.03.2018)
- ŁAKOTA-MICKER Małgorzata (2011a), *Proces akcesji Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej*, Wrocław
- ŁAKOTA-MICKER Małgorzata (2011b), *Republika Chorwacji na drodze do NATO*, Polkowice
- ŁAKOTA-MICKER Małgorzata (2014), *The Republic of Croatia's Accession Process to the European Union*, wyd. II uzupełnione, Wrocław
- ŁAKOTA-MICKER Małgorzata (2015a), *Czarnogóra. Studia nad bezpieczeństwem*, wyd. II uzupełnione, Londyn.
- ŁAKOTA-MICKER Małgorzata (2015b), *Media w Czarnogórze*, Zeszyty Naukowe DWSPiT, Studia z Nauk Społecznych, 2015 (8).
- NOWE KRAJE W UE (WWW), *Juncker podał datę i powiedział: „to nie obietnica, to wiarygodna perspektywa”*, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114881,23074753.nowe-kraje-w-ue-juncker-podal-date-i-powiedzial-to-nie-obietnica.html>, (27.02.2018)
- PARLAMENT EUROPEJSKI (WWW), *Balkany Zachodnie*, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.5.2.html, (12.04.2018)
- PASZKIEWICZ Jędrzej (2013), *Współpraca regionalna na Bałkanach Zachodnich z perspektywy Unii Europejskiej. Przesłanki i przeszkody* w: P. Chmielewski, S.L. Szczesio (red.), *Balkany Zachodnie między przeszłością a przyszłością*, Łódź.
- PODOLAK Małgorzata (2019), *Instytucja parlamentu w państwach byłej Jugostawii*, „Przegląd Europejski”, nr 1/2019.
- POKRENT RELOAD (WWW), *program podrške demokratiji na lokalnom nivou na Zapadnom Balkanu*, Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori, <http://www.delme.ec.europa.eu/code/navigate.php?ld=3845>, (19.10.2017)
- PRŽINO AGREEMENT (2015), https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/news/news-files/20150619_agreement.pdf
- SEKRETARIAT GENERALNY RADY (WWW), *Czarnogóra, Stan negocjacji*, [http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/enlargement/montenegro/\(10.03.2018\)](http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/enlargement/montenegro/(10.03.2018))

- SERBIA (WWW), http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.5.2.html, (12.04.2018)
- STABRYŁA Adam (2006), *Zarządzanie projektami ekonomicznymi i organizacyjnymi*, Warszawa
- STAŃCZYK Jerzy (1997), *Zmiany systemowe w postsocjalistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, „Studia Europejskie” nr 3
- STRZAŁKOWSKI Michał (2018), *Bułgaria objęta półroczne przewodnictwo w UE*, Euractiv.pl 2.01.2018, <https://www.euractiv.pl/section/instytucje-ue/news/bulgaria-rozpoczela-polroczne-przewodnictwo-ue/> (02.01.2018)
- SZCZEPAŃSKI Wojciech (2013), *Pożegnanie z Jugosławią: Wspólnota Państwowa Serbia i Czarnogóra (2003-2006)*, w: P. Chmielewski, S. L. Szczesio (red.), *Balkany Zachodnie między przeszłością a przyszłością*, Łódź.
- SZPALA Marta (2017), *Balkany Zachodnie coraz dalej UE*, Infos, „Biuro Analiz Sejmowych”, nr 6 (229).
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2017), *Corruption Perceptions Index 2017*, https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017, (20.04.2018)
- UN PATTO per l'Unione federale (2017), „La Stampa”, 26.02.2017.
- USTAV CRNE GORE (19.10.2007), Skupština Crne Gore 2007, <http://www.skupstina.me/index.php/me/ustav-crne-gore> (22.10.2007).
- VUČINIĆ Boro (2017), *Bezbednost integracije Zapadnog Balkana*, Podgorica.
- WYBRANOWSKI Dariusz (2009), *Nowe-stare państwo na mapie Europy. Czarnogóra między niepodległością i Unią Europejską*, w: M. Musiał-Karg, T. Wallas (red.), *Unia Europejska w 2008 roku. Aktualne problemy i najważniejsze wyzwania*, Poznań.
- ZAKON O RATYFIKACJI KONWENCJIJE Ujedinjenih Nacija protiv korupcije (2005), Sl. List Crne Gore br.12/2005, Sledeći List Crne Gore, Međunarodni ugovori.
- ZAKON O SPREČAVANJU KORUPCIJE (2014), Sl. List Crne Gore, br. 53/2014 z 19.12.2014, Antikorupcija.me, http://antikorupcija.me/media/documents/zakon_o_sprejavanju_korupcije.pdf, (12.04.2018)

Ekonomiczne aspekty integracji Bośni i Hercegowiny z Unią Europejską w drugiej dekadzie XXI wieku

Monika Szynol, *Uniwersytet Śląski w Katowicach (Polska)*

E-mail: monika.szynol@us.edu.pl

ORCID ID: 0000-0003-4811-6304

Streszczenie

W końcu drugiej dekady XXI wieku Unia Europejska (UE) – wydając nową strategię polityki rozszerzenia, organizując oficjalny szczyt przywódców państw oraz poświęcając potencjalnym akcesjom spotkanie Rady Unii Europejskiej – przypomniała, że przyszłość Bałkanów Zachodnich znajduje się w UE. Zasadne staje się zatem pytanie, czy na intensyfikacji polityki rozszerzenia UE skorzystać może Bośnia i Hercegowina, państwo od 2003 roku uznawane za potencjalnie kandydujące do członkostwa? W oparciu m.in. o oficjalne dokumenty, które wydawane są przez unijne instytucje, dane makroekonomiczne oraz w odniesieniu do kształtu polityki UE wobec regionu Bałkanów Zachodnich, warto zaryzykować stwierdzenie, iż – mimo licznych (politycznych, gospodarczych, społecznych) deficytów i słabości – Bośnia i Hercegowina, która wniosek o członkostwo w UE złożyła w 2016 roku, niebawem (w trzeciej dekadzie XXI wieku) otrzyma status państwa oficjalnie kandydującego.

Słowa kluczowe: Bośnia i Hercegowina, Bałkany Zachodnie, Unia Europejska, polityka rozszerzenia UE

Economic aspects of the integration of Bosnia and Herzegovina with the European Union in the second decade of the 21st century

Abstract

At the end of the second decade of the 21st century the European Union (EU) – presenting a new strategy of enlargement policy, organising an official summit of the state leaders and devoting to potential accessions the meeting of the Council of the EU – recalled that the future of the Western Balkans lies in the EU. Therefore, there is a reasonable question: whether the intensification of the EU's enlargement policy will affect favourably Bosnia and Herzegovina, a state considered as a potential candidate for the membership since 2003? Basing on (*inter alia*) official documents issued by the EU institutions, macroeconomic data and in relation to the EU's policy towards the Western Balkans region, it is worthwhile to suppose, that – despite numerous (political, economic, social) deficits and weaknesses – Bosnia and Herzegovina,

which applied for membership in the EU in 2016, will receive the status of an official candidate country soon (in the third decade of the 21st century).

Keywords: Bosnia and Herzegovina, Western Balkans, the European Union, the EU's enlargement policy

W 2018 roku Unia Europejska (UE) – wydając nową strategię polityki rozszerzenia, organizując oficjalny szczyt przywódców państw oraz poświęcając potencjalnym akcesjom spotkanie Rady Unii Europejskiej – przypomniała, że przyszłość Bałkanów Zachodnich¹ znajduje się w UE. Już w 2003 roku przed państwami regionu roztoczono wizję „europejskiej (unijnej) przyszłości” – zostały one wówczas uznane za kraje potencjalnie kandydujące do członkostwa w Unii Europejskiej. Zgodnie bowiem z art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej: „Każde państwo europejskie, które szanuje wartości, o których mowa w artykule 2², i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii” (TUE: art. 49).

W końcu drugiej dekady XXI wieku państwa bałkańskie znajdują się na różnych etapach zaawansowania swojej integracji z Unią Europejską (Bujwid-Kurek 2016: s. 11). Jedno z nich – Chorwacja – dołączyło do UE w 2013 roku. Część uzyskała status państwa kandydującego (Albania, Republika Macedonii Północnej, Czarnogóra i Serbia) i rozpoczęła negocjacje akcesyjne (Czarnogóra i Serbia). Pozostałe – Bośnia i Hercegowina (BiH) oraz Kosowo – w dalszym ciągu rozpatrywane są jako państwa potencjalnie kandydujące. Niemniej Sarajewo w 2016 roku zdecydowało się na złożenie wniosku o członkostwo w Unii Europejskiej. W maju 2019 roku swoją opinię na temat wniosku przedstawiła Komisja Europejska, punktując jednak liczne niedostatki w poziomie przygotowania państwa do ewentualnej akcesji.

Głównym celem artykułu jest zatem analiza możliwości przystąpienia Bośni i Hercegowiny do Unii Europejskiej, przede wszystkim w odniesieniu do ekonomicznych aspektów integracji³. Niezbędne jest zidentyfikowanie – chociażby wybranych – szans i wyzwań, perspektyw i barier (głównie na płaszczyźnie gospodarczej) na drodze do dalszej integracji Sarajewa z Brukselą. Tłem dla niniejszych rozważań musi stać się zaś polityka Unii Europejskiej wobec regionu Bałkanów Zachodnich, która straciła na dynamice wraz z początkiem drugiej dekady XXI wieku, by w jej końcu próbować ją (z różnych względów) odzyskać. Czy na intensyfikacji polityki rozszerzenia UE może skorzystać Bośnia i Hercegowina?

Poszczególne zagadnienia zostały rozpatrzone m.in. na podstawie metody analizy i krytyki źródeł oraz piśmiennictwa (w tym: oficjalnych dokumentów, dotyczących stanu

¹ Do regionu Bałkanów Zachodnich zaliczane są państwa, które swoją polityką rozszerzenia obejmuje Unia Europejska: Republika Albanii, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Republika Kosowa, Republika Macedonii Północnej oraz Republika Serbii.

² Art. 2: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”. (TUE: art. 2).

³ Aspekty polityczne integracji Bośni i Hercegowiny z Unią Europejską autorka omówiła szerzej w swoim wcześniejszym artykule pt. *The EU perspective not for Sarajevo? Bosnia and Herzegovina's integration with the European Union: opportunities, challenges and perspectives* (zob. Szynol 2018a).

i przyszłości polityki rozszerzenia UE, wydawanych przez jej instytucje i organy), metody analizy treści, metody analizy dyskursu publicznego, metody komparatywnej oraz porównania danych makroekonomicznych.

Unii Europejskiej wobec regionu Bałkanów Zachodnich

W debacie publicznej, toczonej od początku drugiej dekady XXI wieku na forum UE, polityka rozszerzenia organizacji nieustannie ustępowała pola tematom istotniejszym dla państw już członkowskich (np. kryzys gospodarczo-financeowy, kryzys uchodźczo-migracyjny, walka z terroryzmem czy *Brexit*). W połowie dekady Jean-Claude Juncker, obejmując urząd przewodniczącego Komisji Europejskiej, jasno zresztą wskazał: „UE musi odpocząć od rozszerzenia, tak byśmy mogli skonsolidować dotychczasowe osiągnięcia 28 państw. Właśnie dlatego otwarte już negocjacje będą kontynuowane w trakcie mojej kadencji przewodniczącego Komisji (zwłaszcza należy utrzymać europejską perspektywę Bałkanów Zachodnich), jednakże w ciągu następnych pięciu lat nie dojdzie do dalszego rozszerzenia Unii” (Juncker 2014: s. 12). Obniżenie zdolności Unii Europejskiej do absorpcji nowych członków, a także tak prowadzona polityka w tej dziedzinie, doprowadziły jednak do osłabienia samej atrakcyjności członkostwa w organizacji.

Kwestią rozszerzenia Unia Europejska ponownie zajęła się dopiero w 2018 roku. Z dniem 6 lutego zaprezentowano bowiem nowy dokument: *Strategia UE – Bałkany Zachodnie: wiarygodna perspektywa rozszerzenia dla Bałkanów Zachodnich oraz zwiększonego zaangażowania UE w tym regionie*. Tym samym przypomniano, iż wiarygodna perspektywa rozszerzenia wymaga wiarygodnych wysiłków i reform w państwach Bałkanów Zachodnich oraz wsparcia Unii Europejskiej (European Commission 2018a). Podkreślono, że „przyszłość regionu jako integralnej części UE jest w najlepszym interesie Unii: politycznym, gospodarczym i związanym z bezpieczeństwem” (European Commission 2018a), jest też częścią strategii wzmocnienia UE do 2025 roku. Dokument ustanowił również sześć inicjatyw przewodnich, których realizacja potrwa w latach 2018–2020, dotyczących: praworządności, bezpieczeństwa i migracji, rozwoju społeczno-gospodarczego, połączeń transportowych i energetycznych, agendy cyfrowej oraz pojednania i stosunków dobrosąsiedzkich. Są one uznawane za „nowe perspektywy rozwiązania starych problemów” (Żornaczuk 2018: s. 1–2).

Co więcej, w maju 2018 roku w Sofii – po raz pierwszy od 2006 roku – zorganizowano oficjalny szczyt UE – Bałkany Zachodnie. Nowa dynamika w polityce rozszerzenia, potwierdzona również stosownymi konkluzjami przyjętymi przez Radę 26 czerwca 2018 roku (Rada Unii Europejskiej 2018), może mieć co najmniej kilka źródeł. Za pierwsze z nich uznać można nieefektywność dotychczasowych działań oraz wzrost eurosceptycyzmu w państwach bałkańskich, wynikający ze wspomnianej już zbyt odległej perspektywy członkostwa. Kolejną przyczyną może być konieczność osiągnięcia – pomimo licznych konfliktów i kryzysów – (jakiegokolwiek) sukcesu w unijnej polityce. Nie mniej istotne jest też to, że wobec unijnej bierności na tym obszarze swoje wpływy umacniały Rosja, Turcja i Chiny (The Economist Intelligence Unit 2018: s. 4; Hirkić 2019: s. 173–177).

Dynamika zainteresowania Unii Europejskiej regionem Bałkanów Zachodnich już od lat 90. XX wieku prezentowała się niejednoznacznie. Początkowo – od 1996 roku – w ramach tzw. podejścia regionalnego, nieróżnicującego unijnej polityki względem poszczególnych krajów tego obszaru, a stawiającego akcent na poprawę oraz zacieśnianie relacji politycznych, gospodarczych i społecznych pomiędzy nimi (Petrićušić 2005: s. 5), unijne instytucje skupiły się przede wszystkim na wyrażaniu satysfakcji z postępów osiągniętych przez państwa bałkańskie w drodze do stabilizacji po konflikcie zbrojnym, naprzemienianie z okazywaniem zaniepokojenia powolnym tempem przemian, przy jednoczesnym deklarowaniu wsparcia dla inicjowanych reform i przekazywaniu pomocy rozwojowej (European Council 1996; 1997; 1998).

W kolejnych latach zaangażowanie UE na tym obszarze wzrastało. Wyrazem tego były realizowane przedsięwzięcia, wśród których wymienić należy: zainicjowany w czerwcu 1999 roku – porównywany często, choć niekoniecznie właściwie, do Planu Marshalla – Pakt Stabilności dla Europy Południowo Wschodniej (ang. *Stability Pact for South-Eastern Europe*, SPSEE)⁴ czy ustanowiony w 2000 roku Proces Stabilizacji i Stowarzyszenia (ang. *Stabilisation and Association Process*, SAP)⁵ (Hombach 2000: s. 6–7). Jednocześnie motorem dla dalszych reform stać się miał program pomocy technicznej oraz finansowej CARDS (ang. *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*), zainicjowany również w 2000 roku, w trakcie szczytu UE–Bałkany Zachodnie w Zagrzebiu⁶. Inicjatywy te niosły ze sobą sporo nadziei na zintensyfikowanie integracji, jednak podstawowym zastrzeżeniem (szczególnie wobec SAP) był brak ściśle określonego harmonogramu działań (Schenker 2008: s. 17). W konsekwencji obawiano się, iż zbyt odległa perspektywa akcesji zniechęci część państw regionu, co spowoduje kolejny podział na tym obszarze (The World Bank 2000: s. 19).

⁴ Celem nadzorowanego przez UE paktu miała być przede wszystkim koordynacja projektów prowadzonych przez partnerów na rzecz Bałkanów Zachodnich oraz ułatwianie ich implementacji. W przedsięwzięcie zaangażowano nie tylko państwa unijne i kraje bałkańskie, ale także m.in. członków G8 (Stany Zjednoczone, Kanadę, Japonię, Rosję), regionalne inicjatywy integracyjne, inne organizacje międzynarodowe (m.in. ONZ, NATO, OECD, OBWE, Radę Europy) oraz międzynarodowe instytucje finansowe (np. Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju). W 2008 roku Pakt zastąpiony został przez Radę Współpracy Regionalnej, odpowiedzialną za kooperację na obszarze Bałkanów Zachodnich oraz wsparcie integracji europejskiej i euroatlantyckiej regionu (Regional Cooperation Council WWWW).

⁵ Na jego mocy postanowiono większy nacisk kłaść na wewnętrzną sytuację poszczególnych państw, a ich uczestnictwo w przedsięwzięciu oraz poziom jego zaawansowania skutkować miałyby większymi zachętami dla zainteresowanych krajów (także finansowanymi). Proces opierał się na pięciu elementach: umowach o stabilizacji i stowarzyszeniu (ang. *Stabilisation and Association Agreements*, SAA); rozwoju istniejących relacji ekonomicznych i handlowych w ramach regionu; rozwoju i częściowej modyfikacji istniejącego wsparcia ekonomiczno-financego; zwiększonym wsparciu dla demokratyzacji, społeczeństwa obywatelskiego, edukacji i rozwoju instytucjonalnego; rozpoczęciu współpracy w kolejnych obszarach (m.in. sprawiedliwości i spraw wewnętrznych) oraz rozwoju dialogu politycznego (także na poziomie regionalnym). Warunkami przystąpienia przez państwa bałkańskie do procesu były współpraca z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugostawii (MTKJ) oraz współpraca regionalna, zaś skuteczne uczestnictwo w procesie uznano za jeden z warunków przystąpienia państw Bałkanów do UE (European Commission 1999).

⁶ Na lata 2000–2006 alokowano w ramach tego instrumentu 4,65 mld EUR (European Council 2000). W 2007 roku program CARDS został zastąpiony przez instrument wsparcia przedakcesyjnego (ang. *Instrument for Pre-Accession Assistance*, IPA), zakładający wsparcie na poziomie 11,5 mld EUR w latach 2007–2013 oraz 11,7 mld EUR w latach 2014–2020 (*Instrument for Pre-accession Assistance* WWWW).

Wszelkie obawy miały zostać rozwiane w 2003 roku. Podczas marcowego szczytu Rady Europejskiej jasno stwierdzono, że „przyszłość Bałkanów Zachodnich znajduje się w Unii Europejskiej” (European Council 2003a), natomiast w trakcie szczytu czerwcowego zatwierdzono Agendę z Salonik dla Bałkanów Zachodnich, której celem zostało dalsze wzmacnianie uprzywilejowanych stosunków Unii oraz państw bałkańskich, a także wzbogacanie ram dla europejskiego kursu tych państw, aż do ich przyszłego wstąpienia, bez określania jednak dat możliwej akcesji (European Council 2003b). Podkreślono niemniej, że tempo dążeń do UE zależy wyłącznie od nich samych (*EU – Western Balkans Summit* 2003). Jednym z narzędzi intensyfikacji procesu stabilizacyjnego i stowarzyszeniowego miało zaś stać się Partnerstwo Europejskie⁷.

W rzeczywistości od 2004 roku Unia Europejska skupiła się na konsumpcji zrealizowanych rozszerzeń oraz swojej sytuacji wewnętrznej, do czego też, jak już wspomniano, nawiązywał po kolejnych dziesięciu latach J.-C. Juncker. Co prawda, deklaracje dotyczące „europejskiej przyszłości” regionu Bałkanów Zachodnich powtórzono m.in. w trakcie szczytu UE – Bałkany Zachodnie, odbywającego się w marcu 2006 roku w Salzburgu (*Salzburg EU/Western Balkans* 2006) czy w czerwcu 2010 roku w trakcie spotkania ministerialnego⁸ UE – Bałkany Zachodnie w Sarajewie, jednak nie udało się dotrzymać złożonej wówczas obietnicy, iż trwający kryzys gospodarczy nie wpłynie na tempo rozszerzenia (*EU to reaffirm* 2010). Odnotować należy fakt, że w spotkaniu u progu drugiej dekady XXI wieku nie wzięli udziału przedstawiciele Francji, Niemiec i Holandii (Szpała 2010). Stanowiło to jedną z oznak stagnacji polityki rozszerzenia Unii Europejskiej (Szynol 2018b), trwającej aż do 2018 roku.

Bośnia i Hercegowina w opinii Unii Europejskiej

Od czasu uznania Bośni i Hercegowiny za państwo potencjalnie kandydujące do członkostwa w Unii Europejskiej (w 2003 roku), obie strony podpisały szereg umów i porozumień, regulujących wzajemną współpracę. W 2004 roku kraj ten objęto Partnerstwem Europejskim (zweryfikowanym w 2006 i 2008 roku). 25 listopada 2005 roku rozpoczęto negocjacje umowy o stabilizacji i stowarzyszeniu, którą podpisano 16 czerwca 2008 roku wraz z umową przejściową dotyczącą handlu oraz kwestii związanych z handlem (ta część porozumienia weszła w życie 1 lipca 2008 roku). Umowa właściwa zaczęła jednak obowiązywać dopiero 1 czerwca 2015 roku.

18 września 2007 roku podpisano umowy o ułatwieniach wizowych oraz readmisji, które weszły w życie z początkiem 2008 roku. Ponadto od 15 grudnia 2010 roku obywa-

⁷ Za główne zadania Partnerstwa (obejmującego Albanię, Bośnię i Hercegowinę, Republikę Macedonii Północnej, Chorwację, Czarnogórę i Serbię oraz Kosowo) uznano określenie priorytetów dla działań wspierających zbliżenie do UE oraz pełnienie funkcji listy kontrolnej, pozwalającej na odnotowanie postępów. Kwestie te powinny również wpływać na programowanie dalszej pomocy finansowej (Rozporządzenie 533/2004). Ponadto wskazano, iż treść partnerstwa może zostać w przyszłości zmodyfikowana, do czego doszło w 2006 i 2008 roku.

⁸ Szczyt zaplanowano jako spotkanie szefów państw i rządów, jednak ze względu na serbski sprzeciw wobec uczestnictwa w nim Kosowa, odbyło się ono w charakterze nieformalnego spotkania ministrów.

tele Bośni i Hercegowiny, którzy posiadają paszporty biometryczne, mogą bezwizowo poruszać się po strefie Schengen.

Warto dodać, że 27 czerwca 2012 roku obie strony rozpoczęły dialog na wysokim szczeblu w sprawie procesu akcesyjnego. Tego efektem stało się m.in. złożenie przez Bośnię i Hercegowinę 15 lutego 2016 roku wniosku o członkostwo w Unii Europejskiej. 20 września 2016 roku Rada Europejska zwróciła się do Komisji Europejskiej o zaopiniowanie tejże aplikacji. 9 grudnia 2016 roku państwo to otrzymało od Komisji stosowny kwestionariusz, który – wraz z odpowiedziami – został zwrócony w lutym 2018 roku (*Enlargement – Bosnia and Herzegovina W/W*).

Avis Komisji Europejskiej dotyczący wniosku o członkostwo państwa w Unii Europejskiej został zaprezentowany 29 maja 2019 roku. Komisja przeanalizowała, podobnie jak w regularnych, corocznych raportach na temat osiąganych przez Bośnię i Hercegowinę postępów, poziom spełnienia kryteriów kopenhaskich⁹. Liczne zastrzeżenia zgłoszone zostały właściwie w każdej z dziedzin, które są kryteriami objęte. Opinia Komisji wskazała wiele słabości sytuacji polityczno-gospodarczej Bośni i Hercegowiny oraz niedostosowanie jej prawodawstwa do unijnego *acquis*. Uwagi Komisji wiązały się m.in. z:

- rozlicznymi problemami strukturalnymi, wynikającymi ze złożoności regulacji instytucjonalnych, które w połączeniu z procedurami uwzględniającymi czynnik etniczny wpływają negatywnie na funkcjonowanie państwa;
- częstymi sporami dotyczącymi podziału kompetencji pomiędzy władze centralne oraz władze składowych federacji, utrudniające ich skuteczne wykonywanie, a jednocześnie dostosowanie ustawodawstwa do prawnego dorobku UE w wielu obszarach;
- niezgodnością części przepisów konstytucyjnych (określających kryteria etniczne czy pobytu) z Europejską Konwencją Praw Człowieka, a równocześnie utrudniających działalność administracji publicznej, Parlamentu czy instytucji sądowniczych;
- niedostatecznym zaawansowaniem reform w zakresie administracji publicznej, w dalszym ciągu obciążonej powiązaniami politycznymi, a także w obszarze sądownictwa, którego system wciąż nie gwarantuje niezależności, autonomii, rozliczalności i skuteczności sądów;
- brakiem harmonizacji legislacji w całym kraju oraz słabą współpracą i koordynacją instytucji w zakresie walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną;
- koniecznością pełnego wdrożenia regulacji na rzecz praw podstawowych oraz wzmożenia wysiłków na rzecz ochrony praw człowieka i stosowania zasad antydyskryminacyjnych;
- upolitycznieniem zarządzania gospodarczego oraz brakiem współpracy pośród kluczowych interesariuszy, co utrudnia i przedłuża proces podejmowania decy-

⁹ Kryterium polityczne – stabilność instytucji gwarantujących demokrację, rządy prawa, przestrzeganie praw człowieka, respektowanie i ochrona mniejszości narodowych; kryterium gospodarcze – funkcjonująca gospodarka rynkowa, zdolność do sprostania warunkom konkurencji rynkowej wewnątrz UE; kryterium prawne – zdolność do przyjęcia i wywiązywania się ze zobowiązań wynikających z członkostwa, dążenie do osiągnięcia politycznych, ekonomicznych i monetarnych celów integracji (European Council 1993).

zji, prowadzi do fragmentacji rynku wewnętrznego i znacznie osłabia otoczenie funkcjonowania biznesu (m.in. edukację czy dział badań i rozwoju);

- niższym od możliwego wzrostem gospodarczym, który odczuła co prawda większość populacji, jednak wyzwaniem pozostaje szeroka emigracja obywateli w wieku produkcyjnym;
- niską jakością programu reform gospodarczych, mającego na celu wzmocnienie stabilności fiskalnej oraz usunięcie strukturalnych barier dla dalszego wzrostu gospodarczego;
- niewielkim dostosowaniem ustawodawstwa w zakresie m.in. swobodnego przepływu towarów, rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, rybołówstwa, polityki transportowej, energii, polityki ekonomicznej i monetarnej, polityki socjalnej i zatrudnienia, przemysłu i przedsiębiorstw, polityki regionalnej, edukacji i kultury czy kontroli finansowej; a także niedostatecznym dostosowaniem legislacji w obszarach m.in. swobodnego przepływu pracowników, zamówień publicznych, polityki konkurencyjności, podatków, unii celnej, bezpieczeństwa żywności czy sądownictwa i praw podstawowych; umiarkowaną harmonizację prawodawstwa odnotowano jedynie w zakresie swobodnego przepływu kapitału oraz prawa własności intelektualnej (European Commission 2019a, European Commission 2019b).

Finalnie Komisja Europejska, doceniając progres poczyniony przez Bośnię i Hercegowinę w drodze do spełnienia kryteriów politycznego, gospodarczego i prawnego członkostwa w UE, uznała go za wciąż niewystarczający. W swej opinii instytucja zachęciła państwo do dalszych wysiłków na rzecz osiągnięcia kryteriów kopenhaskich, a w szczególności do skupienia się na następujących obszarach priorytetowych: demokracja, rządy prawa, prawa podstawowe, reforma administracji publicznej. Jednocześnie Komisja zobowiązała się do dalszego monitorowania podejmowanych przez potencjalnego kandydata działań, a także do kontynuowania uzgodnionego wsparcia finansowego w ramach IPA (European Commission 2019a).

Ekonomiczne aspekty integracji Bośni i Hercegowiny z Unią Europejską w drugiej dekadzie XXI wieku

W raportach dotyczących Bośni i Hercegowiny Komisja Europejska regularnie zwraca uwagę na niedostateczne spełnienie przez to państwo wymagań gospodarczych, ujętych w kryteriach kopenhaskich. Deficyty w zakresie funkcjonowania wolnego rynku pomniejszają (o ile nie przekreślają całkowicie) również zdolność kraju do sprostania presji konkurencji i siłom rynkowym w Unii.

W odniesieniu do kryterium gospodarczego już w pierwszym raporcie Komisji Europejskiej, z 2011 roku, wskazywano przede wszystkim na osłabienie konsensusu w sprawie fundamentów polityki ekonomicznej i fiskalnej państwa. Ponadto podkreślano słabość gospodarczą Bośni i Hercegowiny, objawiającą się m.in. niekorzystnymi wynikami makroekonomicznymi kraju, rosnącą inflacją, złą kondycją rynku pracy, wysokim poziomem bezrobocia czy istnieniem niekorzystnego otoczenia biznesu (niewielka praworządność,

korupcja). Podważano zdolność do sprostania konkurencji na unijnym rynku, niemniej podkreślono wysoki poziom integracji handlowej pomiędzy Bośnią i Hercegowiną a Unią Europejską (European Commission 2011). Także w kolejnych latach odnotowywano niewystarczające postępy w spełnieniu kryteriów ekonomicznych, szczególnie w zakresie funkcjonowania gospodarki wolnorynkowej. Dopiero po wzmożeniu reform gospodarczych możliwe byłoby dla Bośni i Hercegowiny sprostanie unijnym siłom konkurencji w perspektywie długoterminowej (European Commission 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2018b). Fakt, iż podobne zastrzeżenia pojawiały się w regularnie wydawanych przez Komisję raportach, potwierdza z kolei także niewielkie tempo podejmowanych w kraju przemian.

Zwracają na podobne kwestie uwagę także inni analitycy (np. Duvnjak 2017). Gospodarka państwa uznawana jest nie tylko w skali Unii Europejskiej, ale także w skali świata za niekonkurencyjną. W *The Global Competitiveness Index 2019* Bośnia i Hercegowina została sklasyfikowana dopiero na 92. pozycji (World Economic Forum 2019: s. 15). W specyfikę kraju nie wpisuje się również gospodarcza innowacyjność – *The Global Innovation Index 2019* umieścił Sarajewo na 76. miejscu (Cornell – S.C. Johnson College of Business 2019: s.86). Poprawie sytuacji nie sprzyjają nieefektywna biurokracja rządowa, korupcja, niestabilność rządów i polityk, regulacje podatkowe, dostęp do finansowania czy nieodpowiednie wykształcenie siły roboczej, uznawane za podstawowe przeszkody dla działalności gospodarczej (World Economic Forum 2016). Efektem tego jest również dopiero 83. pozycja państwa w *The Index of Economic Freedom 2019*, w grupie gospodarek umiarkowanie wolnych (The Heritage Foundation 2019: s. 2).

Bośnia i Hercegowina od kilku lat notuje co prawda wzrost gospodarczy, który bywa wyższy od unijnej średniej. Niejednokrotnie wynik ten był również lepszy od tych, które osiągały państwa członkowskie najstarsze w tej kategorii. W dalszym ciągu jednak gospodarka Sarajewa nie jest tak dynamiczna, jak inne unijne gospodarki (tabela 1.).

Tabela 1. Realne tempo wzrostu PKB (zmiana procentowa w stosunku do poprzedniego roku) w latach 2010-2018 w Unii Europejskiej oraz Bośni i Hercegowinie

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
UE-28	2,1	1,7	-0,4	0,3	1,8	2,3	2,0	2,5	2,0
Wynik najwyższy	6,0 (SE)	7,6 (EE)	4,3 (EE)	4,6 (MT)	8,3 (IE)	25,6 (IE)	5,2 (MT)	7,8 (IE)	6,7 (IE)
Wynik najniższy	-5,5 (GR)	-9,1 (GR)	-7,3 (GR)	-5,9 (CY)	-1,4 (CY)	-0,3 (GR)	-0,2 (GR)	1,4 (GR)	0,9 (IT)
BiH	0,9	1,0	-0,8	2,3	1,1	3,1	3,1	3,2	3,1

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie: EUROSTAT, *Real GDP growth rate – volume* WWW.

Gospodarczą słabość Bośni i Hercegowiny (szczególnie na tle pozostałych państw członkowskich) przedstawia z kolei wskaźnik PKB *per capita*, mierzony parytetem siły nabywczej mieszkańców. Współczynnik ten jest istotny z tego względu, iż ma on wpływ

m.in. na wysokość środków alokowanych dla poszczególnych państw w unijnym budżecie w ramach polityki spójności.

W 2010 roku kraj ten osiągnął zaledwie 29% unijnej średniej w tej kategorii, zaś w 2018 roku było to 31%. Jest to wynik nieporównywalny z tym, który osiąga corocznie Luksemburg, a także znacznie niższy od wyniku Bułgarii, będącej najmniej rozwiniętym państwem członkowskim Unii Europejskiej. Bośnia i Hercegowina nieco odstaje w tym zakresie także w porównaniu do pozostałych państw kandydujących (tabela 2.). Szansą dla Sarajewa może być jednak to, iż notującej słabsze wyniki Albanii w 2014 roku Rada Europejska przyznała status państwa kandydującego.

Tabela 2. PKB *per capita* według parytetu siły nabywczej w latach 2010-2018 (wynik procentowy) w Unii Europejskiej, państwach kandydujących oraz Bośni i Hercegowinie

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
UE-28	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Luksemburg	257	265	260	261	270	267	257	253	256
Bułgaria	44	45	46	46	47	47	49	49	50
Czarnogóra	41	42	39	41	41	42	45	46	47
Serbia	36	37	37	38	37	36	37	37	40
Macedonia Północna	34	34	34	35	36	36	37	37	38
BiH	29	30	30	30	30	30	31	32	31
Albania	29	29	30	29	30	29	29	29	31

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie: EUROSTAT, *GDP per capita in PPS WWW*.

Co istotne, Bośnia i Hercegowina nie tylko na tle krajów członkowskich Unii Europejskiej nie może pochwalić się dobrobytem. Jako państwo rozwijające się wciąż jest ona zaliczana do beneficjentów Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (ang. *Official Development Assistance*, ODA), zgodnie z listą opracowywaną przez Komitet Pomocy Rozwojowej (ang. *Development Assistance Committee*, DAC) Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. *Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD). W 1996 roku Bośnia i Hercegowina znalazła się w drugiej grupie państw o najniższym PNB *per capita* (< 765 USD), a od 2000 roku znajdowała się w trzeciej grupie (761 – 3 030 USD; w 2003 roku oznaczało to wynik 746 – 2 975 USD, w 2006 roku – 826 – 3 255 USD, a w 2008 roku – 936 – 3 705 USD). W 2011 roku „awansowała” do czwartej grupy państw – o wyższym średnim dochodzie – będących biorcami działań rozwojowych, co było równoznaczne z dochodami rządu 3 976 – 12 275 USD w 2011 roku, 4 126 – 12 745 USD od 2014 roku oraz 3 956 – 12 235 USD od 2018 roku (Organisation for Economic Co-operation and Development WWW). Umożliwiło to Bośni i Hercegowinie pozyskanie pomocy rozwojowej wartęj ponad 4 mld USD tylko w latach 2012-2016, skierowanej głównie na infrastrukturę socjalną i usługi oraz infrastrukturę gospodarczą (Organisation

for Economic Co-operation and Development 2018: s. 142). Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż Bośnia i Hercegowina prezentuje się niemal dokładnie tak samo, jak inne państwa bałkańskie, które są już nieco bardziej zaawansowane w procesie integracji z Unią Europejską. Niemniej dane te uzasadniają też stwierdzenie, że „europejska przyszłość” regionu jest wciąż bardzo odległa.

Kwestią kolejną jest fakt, iż państwo przystępujące do Unii Europejskiej tym samym zobowiązuje się do przyjęcia wspólnej waluty. Warto zatem zwrócić uwagę także na stopień spełnienia przez Bośnię i Hercegowinę kryteriów konwergencji¹⁰, szczególnie w odniesieniu do inflacji, deficytu budżetowego oraz długu publicznego.

W drugiej dekadzie XXI wieku Sarajewo nie doświadczyło większych problemów wynikających z inflacji. Na początku dekady była ona umiarkowana, by w kolejnych latach obrócić się w łagodną deflację, a następnie zbliżyć się do średniej europejskiej w tym zakresie (tabela 3.). Ta względna stabilność cen może pozwolić na spełnienie jednego z kryteriów konwergencji, w średniej lub nawet krótkiej perspektywie czasowej.

Tabela 3. Inflacja w latach 2010–2018 w Unii Europejskiej oraz Bośni i Hercegowinie (%)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
UE-28	2,1	3,1	2,6	1,5	0,5	0,0	0,3	1,7	1,9
Wynik najlepszy (1.)	0,7 (SK)	1,2 (IE)	0,9 (SE)	0,0 (LV)	0,0 (HU)	0,0 (IE)	0,0 (DK)	0,3 (IE)	0,7 (DK, IE)
Wynik najlepszy (2.)	0,9 (NL)	1,4 (SE)	1,0 (GR)	0,4 (BG)	0,1 (PL)	0,0 (GB)	0,0 (GR)	0,7 (CY)	0,8 (GR, CY)
Wynik najlepszy (3.)	1,1 (DE)	2,1 (SI)	1,9 (IE)	0,4 (PT)	0,2 (HR)	0,1 (DE)	0,0 (LU)	0,8 (FI)	1,2 (FI, IT, PL, PT)
Średnia UE-31	0,9	1,6	1,3	0,3	0,1	0,0	0,0	0,6	0,9
Wynik najgorszy	6,1 (RO)	5,8 (RO)	5,7 (HU)	3,2 (EE, RO)	1,5 (AT, GB)	1,2 (MT)	1,8 (BE)	3,7 (EE, LT)	4,1 (RO)
BiH	2,2	3,6	2,1	-0,1	-0,9	-1,0	-1,1	1,2	b/d

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie: EUROSTAT, *HICP – inflation rate*. WWW; THE WORLD BANK, *Inflation* WWW.

¹⁰ Traktat z Maastricht w 1992 roku ustalił – dla państw dotaczających do strefy euro – kryteria konwergencji w odniesieniu do: stabilności cen (średnia stopa inflacji w roku poprzedzającym badanie dotyczące spełnienia kryteriów konwergencji nie powinna być wyższa niż 1,5 punktu procentowego od wskaźnika odnotowanego w trzech najlepszych krajach pod tym względem), deficytu budżetowego (nie może przekroczyć 3% PKB), długu publicznego (nie może przekroczyć 60% PKB), stóp procentowych (wysokość średniej nominalnej długookresowej stopy procentowej nie może przekroczyć bardziej niż o 2 punkty procentowe średniej nominalnej długookresowej stopy procentowej w trzech państwach członkowskich o najniższym rocznym wskaźniku inflacji) oraz udziału w mechanizmie kursowym Europejskiego Systemu Walutowego (przynajmniej w okresie 2 lat przed badaniem zdolności do spełnienia kryteriów konwergencji państwa muszą bez większych napięć stosować się do wahań kursowych przewidzianych w ramach mechanizmu kursowego) (Treaty 1992).

Kolejne kryterium wiąże się z poziomem długu publicznego, który – co do zasady – nie powinien przekroczyć 60% PKB. Bośnia i Hercegowina w drugiej dekadzie XXI wieku spełnia to kryterium – w ostatnich latach dług publiczny tego kraju oscylował wokół 40% PKB. Jest to wynik znacznie lepszy od unijnej średniej, która sięga ok. 80% PKB (szczególnie biorąc pod uwagę rekordowe zadłużenie Grecji). Niemniej wskaźnik Sarajewa znacznie odbiega też od wyników uzyskiwanych przez Estonię – państwo, które w tej kategorii prezentuje się najkorzystniej (tabela 4.).

Tabela 4. Dług publiczny (% PKB) w latach 2010-2018 w Unii Europejskiej oraz Bośni i Hercegowinie

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
UE-28	79,0	81,6	84,0	85,8	86,6	84,6	83,4	81,7	80,0
Estonia	6,6	6,1	9,7	10,2	10,5	9,9	9,2	9,2	8,4
Grecja	146,2	172,1	159,6	177,4	178,9	175,9	178,5	176,2	181,1
BiH	30,2	32,8	36,6	37,7	41,6	41,9	40,5	36,1	b/d

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie: EUROSTAT, *General government gross debt – annual data* W/W/W; EUROSTAT, *Candidate countries and potential candidates* W/W/W.

Bośnia i Hercegowina notuje również dobre wyniki w odniesieniu do deficytu budżetowego (nadwyżki budżetowej). Od początku dekady państwo to ani razu nie przekroczyło ustalonego w Maastricht limitu 3% deficytu, zaś w ostatnich latach zaliczyło nawet niewielką nadwyżkę (tabela 5).

Tabela 5. Deficyt budżetowy / nadwyżka budżetowa (% PKB) w latach 2010-2018 w Unii Europejskiej oraz Bośni i Hercegowinie

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
UE-28	-6,4	-4,6	-4,3	-3,3	-2,9	-2,3	-1,6	-1,0	-0,6
Wynik najlepszy	0,2 (EE)	1,2 (EE)	0,3 (LU)	1,0 (LU)	1,3 (LU)	1,4 (LU)	1,6 (LU)	3,9 (MT)	0,0 (IE)
Wynik najgorszy	-32,1 (IE)	-12,7 (IE)	-10,5 (ES)	-14,7 (SI)	-9,0 (CY)	-5,7 (GR)	-4,5 (ES)	-3,1 (ES)	-4,8 (CY)
BiH	-2,4	-1,2	-2,0	-2,2	-2,0	0,7	1,2	2,6	1,6

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie: EUROSTAT, *General government deficit/surplus* W/W/W; EUROSTAT, *Candidate countries and potential candidates* W/W/W.

Uwagę zwrócić należy jednak na kilka kwestii. Relatywna równowaga makroekonomiczna (tak w zakresie polityki fiskalnej, jak i monetarnej) jest podstawowym warunkiem otrzymywania przez państwo zewnętrznego finansowania. Bośnia i Hercegowina nato-

miast chętnie korzysta m.in. z linii kredytowych oraz wsparcia finansowego Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW). Dla przykładu: w 2016 roku państwo to otrzymało od MFW w ramach rozszerzonego wsparcia finansowego 553,3 mln EUR (na trzy lata) na realizację programu reform strukturalnych, poprawę polityki fiskalnej oraz wzmocnienie sektora finansowego (International Monetary Fund 2016). Środki skierowane zostały przede wszystkim na działania: poprawiające funkcjonowanie otoczenia biznesu w celu tworzenia miejsc pracy w sektorze prywatnym oraz zwiększania potencjału wzrostu; zapewniające stabilność fiskalną i podnoszące jakość wydatków rządowych oraz zabezpieczające stabilność finansową i ożywiające kredyty bankowe. Ponadto „istotną kwestią przekrojową jest wzmacnianie jednolitej przestrzeni gospodarczej Bośni i Hercegowiny, zgodnie z postanowieniami konstytucyjnymi oraz kompetencjami odpowiednich instytucji” (International Monetary Fund 2018: s. 54). Transze odblokowywane są jednak po stwierdzeniu postępów w realizacji celów programu (*IMF discusses unlocking* 2017), te zaś są możliwe – szczególnie w przypadku Sarajewa – dopiero po osiągnięciu politycznego konsensusu. Doświadczenia tego państwa (np. w związku z trudnościami ze sformowaniem rządu na początku drugiej dekady XXI wieku) wskazują zaś, że „politycy w BiH są w stanie osiągnąć kompromis jedynie w przypadku bezpośredniego zagrożenia załamania finansów państwa. Będzie to zapewne wykorzystane przy przyznawaniu BiH pomocy finansowej przez UE czy MFW – należałoby się więc spodziewać jej ścisłego warunkowania wprowadzeniem reform gospodarczych i ustrojowych” (Szpala 2012).

Stosunkowo stabilna sytuacja gospodarcza państwa, odzwierciedlona podstawowymi wynikami makroekonomicznymi, będąca pochodną i wymogiem międzynarodowych instytucji finansujących reformy w Sarajewie, nie może jednak przystaniać rzeczywistych problemów, z którymi musi zmagać się gospodarka Bośni i Hercegowiny. Podstawowym z nich, rezonującym również na sytuację społeczną kraju, jest wysoka stopa bezrobocia – znacznie wyższa od unijnej średniej oraz wyników państw członkowskich, które w tej kategorii prezentują się najkorzystniej (Austria, Niemcy, Czechy). Porównywalna jednak z państwami, które najdotkliwiej odczuły skutki kryzysu gospodarczego (Hiszpania, Grecja) – tabela 6.

Tabela 6. Stopa bezrobocia (w %) w latach 2010-2018 w Unii Europejskiej oraz Bośni i Hercegowinie

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
UE-28	9,6	9,7	10,5	10,9	10,2	9,4	8,6	7,6	6,8
Wynik najlepszy	4,6 (AT)	4,6 (AT)	4,9 (AT)	5,2 (DE)	5,0 (DE)	4,6 (DE)	4,0 (CZ)	2,9 (CZ)	2,2 (CZ)
Wynik najgorszy	19,9 (ES)	21,4 (ES)	24,8 (ES)	27,5 (GR)	26,5 (GR)	24,9 (GR)	23,6 (GR)	21,5 (GR)	19,3 (GR)
BiH	27,2	27,6	28,0	27,4	27,5	26,2	25,0	20,5	18,4

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie: EUROSTAT, *Total unemployment rate* WWW; THE WORLD BANK, *Unemployment, total* WWW.

Trudno jednak określić wiarygodność tych danych w odniesieniu do Bośni i Hercegowiny. Szczególnie wobec szacunków, iż nawet 1/3 PKB kraju może być dodatkowo generowana przez tzw. gospodarkę nieformalną (Medina, Schneider 2018: s. 69), w którą zaangażowanych może być nawet 37% pracowników posiadających także inne, legalne źródło zarobku (Center for the Study of Democracy 2016: s. 4). Praktycznie niemożliwe jest zaś obliczenie, jaki odsetek obywateli Bośni i Hercegowiny w rzeczywistości (spośród nie tylko zatrudnionych, ale także bezrobotnych) napędza dochody „szarej strefy”. Co więcej, sytuacja polityczna, gospodarcza oraz społeczna Bośni i Hercegowiny sprzyja funkcjonowaniu także przestępczości zorganizowanej, nasilonej w trakcie wojny w ostatniej dekadzie XX wieku oraz stanowiącej poważny problem w drugiej dekadzie XXI wieku (Brady 2012: s. 16–23). Niemniej i w tym kontekście państwo to wypada podobnie do pozostałych krajów regionu (Stojarová 2007: s. 98).

W tym kontekście, a także wobec znacznej (wskazanej wcześniej) dysproporcji w poziomie rozwoju gospodarczego Bośni i Hercegowiny oraz państw członkowskich Unii Europejskiej, największe wątpliwości dotyczą tego, czy organizacja ta w końcu drugiej dekady XXI wieku jest w stanie wygenerować kolejne pokłady (finansowej) solidarności (Molendowski 2012: s. 38). Z jednej strony bowiem Unia ma za zadanie wspierać dobrobyt jej narodów oraz „spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między Państwami Członkowskimi” (TUE: art. 3). Poczyna się również do umiarkowanego stabilizowania sytuacji w swoim otoczeniu – dzięki temu Sarajewo otrzymało już 412 mln EUR w latach 2001–2006 w ramach programu CARDS, 656 mln EUR w latach 2007–2013 w ramach inicjatywy IPA oraz 167 mln EUR w latach 2014–2017 z IPA II (nie licząc m.in. środków na działania transgraniczne) (*Bosnia and Herzegovina – financial assistance...* WWW).

Z drugiej jednak strony – coraz bardziej zacięte dyskusje dotyczące unijnego budżetu (Czubala 2014), polaryzacja stanowisk na temat polityki spójności czy polityki rolnej UE, wewnętrzny podział na członków strefy euro i państwa pozostające poza nią, kontrowersje wokół podziału środków między członków „starej” i „nowej” Unii oraz dysproporcje rozwojowe pomiędzy krajami Europy Zachodniej („starą Unią”) a Europą Środkową i Wschodnią („nową Unią”) potwierdzają, iż organizacja powinna się skupić na konsumpcji dotychczasowych rozszerzeń oraz niwelowaniu istniejących już różnic. Wobec rozlicznych konfliktów i kryzysów w gronie państw członkowskich (także na tle finansowym) należy stwierdzić, iż polityka rozszerzenia nie stanowi priorytetu dla Unii. Priorytetem tym powinno być zaś samo umacnianie, również osłabionej, unijnej solidarności (Raspočnik et al. 2012; Lewandowski 2015; Giannakopoulos 2017; Lahusen, Grasso 2018), do czego nawołuje część europejskich przywódców oraz liderzy poszczególnych instytucji UE.

Podsumowanie: nie tylko problemy ekonomiczne

Jak wcześniej wspomniano, strategia z 2018 roku wskazała, iż polityka rozszerzenia stanowi jeden ze sposobów wzmacniania Unii Europejskiej do 2025 roku. Dodata, że „przy silnej woli politycznej, wdrażaniu prawdziwych i trwałych reform oraz ostatecznym

rozwiązaniu sporów z sąsiadami, Serbia i Czarnogóra potencjalnie mogą być gotowe na członkostwo do tego czasu", lecz „akcesja jest i pozostanie procesem opartym na zasługach, w pełni zależnym od obiektywnych postępów osiągniętych przez poszczególne kraje" (European Commission 2018a: s. 17). Czy na intensyfikacji polityki rozszerzenia UE skorzystać może także Bośnia i Hercegowina? Strategia podkreśla jedynie, że „przy trwałym wysiłku i zaangażowaniu może ona stać się kandydatem do członkostwa" (European Commission 2018a: s. 7). Te (dość ogólne) deklaracje można ponownie uznać za podtrzymanie „europejskiej perspektywy" Bałkanów Zachodnich, którą w stosunku do dwóch państw ujęto już w ramy czasowe. Jest to w polityce Unii Europejskiej wobec tego regionu *novum*, stanowiące przesłankę do wzmocnienia motywacji i zaangażowania w realizację procesów dostosowawczych przez obie strony.

W odniesieniu do Bośni i Hercegowiny podkreślić należy, że trudna sytuacja polityczna, gospodarcza i społeczna implikuje wciąż niewielkim poziomem spełnienia kryteriów kopenhaskich. Rada Unii Europejskiej w czerwcu 2018 roku podkreślała co prawda, że „z zadowoleniem odnotowuje przyjęcie w Bośni i Hercegowinie pewnych reform ukierunkowanych na UE" (Rada Unii Europejskiej 2018: s. 20) oraz, że „ponownie potwierdza swoje jednoznaczne zaangażowanie na rzecz utrzymania unijnej perspektywy Bośni i Hercegowiny jako państwa jednolitego, zjednoczonego i suwerennego" (Rada Unii Europejskiej 2018: s. 22). Dostrzegła jednak też genezę wielu problemów państwa: „Rada zachęca wszystkie organy władzy i siły polityczne w tym kraju, aby odeszły od prowadzącej do podziałów retoryki zakorzenionej w przeszłości, położyły kres gloryfikowaniu zbrodniarzy wojennych oraz by aktywnie propagowały pojednanie" (Rada Unii Europejskiej 2018: s. 22). Wskazała również liczne deficyty w jego funkcjonowaniu: „retoryka i kampania wyborcza oparte na stwarzaniu podziałów spowolniły tempo działań reformatorskich, zwłaszcza przewidzianych w programie reformy" (Rada Unii Europejskiej 2018: s. 20). Niedostatki odnotowano m.in. w zakresie reform społeczno-gospodarczych, praworządności, działań antykorupcyjnych i skierowanych przeciwko przestępczości zorganizowanej, zwalczania radykalizacji i terroryzmu, działania administracji publicznej, ochrony wolności wypowiedzi i budowania niezależnych mediów, postanowień ordynacji wyborczej, nieprzyjaznego otoczenia biznesu, braku wspólnej przestrzeni gospodarczej, rozdrobionego otoczenia regulacyjnego czy zaburzeń równowagi na rynku pracy (Rada Unii Europejskiej 2018: s. 21–23). Jak wcześniej wskazano, kwestie te znalazły również swoje odzwierciedlenie w przedstawionej w 2019 roku opinii Komisji Europejskiej na temat wniosku aplikacyjnego Bośni i Hercegowiny.

W niniejszym artykule wskazano przede wszystkim problemy ekonomiczne Bośni i Hercegowiny, uniemożliwiające państwu spełnienie gospodarczego kryterium kopenhaskiego. Warto jednak zaryzykować stwierdzenie, iż to kwestie polityczne stanowią podstawowy czynnik utrudniający integrację kraju z UE. Bośnia i Hercegowina pozostaje państwem o najbardziej skomplikowanej strukturze ustrojowej i sytuacji politycznej na Bałkanach Zachodnich¹¹. Celem zawartego w 1995 roku przez prezydentów Bośni i Her-

¹¹ Celem wypracowanego w Dayton w 1995 roku układu było stworzenie ram, w których mogłyby bezkolizyjnie funkcjonować trzy wspólnoty etniczne i polityczne (Bośniacy, Chorwaci i Serbowie), pozostają-

cegowiny, Serbii i Chorwacji układu z Dayton, przygotowanego pod auspicjami wspólnoty międzynarodowej, było (w obliczu trwającej wojny) przede wszystkim zachowanie Bośni i Hercegowiny jako państwa. Na mocy porozumienia okrojono Bośni i Hercegowinie konstytucję, tworzącą słabe instytucje centralne i dwie jednostki. Ustalony porządek konstytucyjny, instytucjonalizujący wieloetniczność państwa i pozostawiający jego częściom sporą autonomię, choć sama konstytucja nie określa kompetencji tych podmiotów (*Constitution of BiH* W/W), podlega nieustannej krytyce i umożliwia artykułowanie dalszych niepodległościowych dążeń poszczególnych grup (Eralp 2012: s. 31–37). W systemie politycznym Bośni i Hercegowiny występuje zresztą wiele elementów, które nazywane są wprost dysfunkcjonalnymi (Krysieniel 2010: s. 167–168). Mimo to pozostaje on praktycznie niezmieniony (Jahn 2015: s. 59–74).

Rozwiązania, których zadaniem było umożliwienie funkcjonowania państwa, w praktyce prowadzą do paraliżu procesu politycznego – rozbudowany system instytucjonalny (także na poziomie części składowych kraju) daje wiele możliwości dla blokowania politycznych inicjatyw (Stanisławski, Szpala 2009: s. 27–30) czy rozwoju korupcji. W *Corruption Perceptions Index 2019* Bośnia i Hercegowina została sklasyfikowana na 101. pozycji – podobnie jak Kosowo, choć jeszcze niżej znalazły się Republika Północnej Macedonii oraz Albania – na 106. miejscu (Transparency International 2019: s. 5). Zgodnie z szacunkami z 2014 roku do wręczenia łapówki namawianych było 22,9% pełnoletnich obywateli państwa, spośród których 15,9% tej presji uległo (Southeast European Leadership for Development and Integrity 2014: s. 12).

Mimo faktu więc, iż integracja z Unią Europejską postrzegana jest jako priorytet władz Bośni i Hercegowiny (udało się w tym kontekście wypracować względny konsensus polityczny, którego potwierdzeniem może być złożenie wniosku o członkostwo w UE), sam proces akcesyjny przeplatany jest fundamentalnymi problemami związanymi z rozbieżnością wizji przyszłości państwa i postępującą erozją jego instytucji (Babić 2011: s. 132).

Pomimo tych słabości warto jednak zaryzykować stwierdzenie – biorąc pod uwagę doświadczenia innych państw bałkańskich – iż Bośnia i Hercegowina niebawem (w trzeciej dekadzie XXI wieku) otrzyma status państwa kandydującego do członkostwa w Unii Europejskiej, co nie będzie stanowiło oczywiście gwarancji akcesji w dającej się przewidzieć perspektywie czasowej. Status ten (jako potwierdzenie relatywnie wysokiego stopnia zaawansowania integracji europejskiej dla kraju spoza organizacji) może dla skonfliktowanych sił politycznych kraju, motywując i uzasadniając reformy, stać się wreszcie nadrzędną płaszczyzną współpracy. Szczególnie, że w 2010 roku zwolennikami członkostwa Bośni i Hercegowiny w UE było aż 88,2% obywateli państwa (*88.2% of the citizens* W/W). Niski poziom zaawansowania integracji wpłynął jednak na spadek

ce wcześniej w stanie wojny domowej (Gavrić et al. 2013, p. 16–17). Na mocy tego porozumienia Bośnia i Hercegowina funkcjonuje więc jako związek dwóch podmiotów: Republiki Serbskiej oraz bośniacko-chorwackiej Federacji Bośni i Hercegowiny, które podlegają rządowi centralnemu o ograniczonych kompetencjach (Bojkov 2003: p. 42–43). W 2000 roku wyodrębniono również, podlegający bezpośredniej władzy centralnej, Dystrykt Brčko, będący trzecią częścią składową federacji, choć bez uwzględnienia tego faktu w ustawie zasadniczej.

przychylności wobec akcesji Bośni i Hercegowiny (Regional Cooperation Council 2017: s. 54-55; Hirkić 2019: s. 171-172), chociaż w dalszym ciągu Unia postrzegana jest w tym kraju jako recepta na wiele trapiących państwo problemów (*Prism Research...* 2013: s. 47).

Monika Szynol – magister, asystent w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Zainteresowania naukowe: integracja europejska; polityka rozszerzenia UE; polityka zagraniczna Polski po 1989 roku; współpraca rozwojowa w polityce zagranicznej państwa; terroryzm międzynarodowy.

Monika Szynol – MA, an assistant at the Institute of Political Science at the University of Silesia in Katowice. Research interests: European integration; EU enlargement policy; Polish foreign policy after 1989; development cooperation in the Polish foreign policy; international terrorism.

➔ Bibliografia

- 88.2% OF THE CITIZENS (W/W/W) support the EU membership of Bosnia and Herzegovina, http://www.dei.gov.ba/dei/media_servis/vijesti/default.aspx?id=7334&langTag=en-US (31.07.2018).
- BABIĆ Marko (2011), *Balkanizacja czy europeizacja? Bośnia i Hercegowina w perspektywie europejskiej*, w: Filipowicz Mirosław (red.), *Konflikty narodowe i europejskie aspiracje państw bałkańskich*, Lublin.
- BOJKOV Victor D. (2003), *Democracy in Bosnia and Herzegovina: Post-1995 Political System and its Functioning*, "Southeast European Politics", vol. IV, no. 1.
- BOSNIA AND HERZEGOVINA – FINANCIAL ASSISTANCE (W/W/W) under IPA II, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/bosnia-herzegovina_en (31.07.2018).
- BRADY Sheelagh (2012), *Organised Crime in Bosnia and Herzegovina. A silent war fought by an ambush of toothless tigers or a war not yet fought?*, "Organized Crime and Corruption Reporting Project".
- BUJWID-KUREK Ewa (2016), *EU aspirations of the Republic of Serbia – an overview*, „Przegląd Europejski”, nr 2/2016.
- CENTER FOR THE STUDY OF DEMOCRACY, Southeast European Leadership For Development And Integrity, Centre For Regional Enterprise And Economic Development (2016), *Hidden Economy in Southeast Europe: Building Regional Momentum to Mitigate its Negative Effects*, "Policy Brief".
- CONSTITUTION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA (W/W/W), http://www.ohr.int/?page_id=68220 (31.07.2018).
- CORNELL – S.C. JOHNSON COLLEGE OF BUSINESS, Insead – The Business School For The World, Wipi – World Intellectual Property Organization (2019), *The Global Innovation Index 2019. Creating Healthy Lives - The Future of Medical Innovation*, Geneva.
- CZUBALA Marcin (2014), *Wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020. Wyzwanie dla Europy*, „Przegląd Europejski”, nr 2/2014.
- DUVNJAK Valentina (2018), *Coping with Crisis in the EU Periphery: The Case of Bosnia and Herzegovina*, "Journal of Balkan and Near Eastern Studies", vol. 20, issue 2.
- ENLARGEMENT – BOSNIA AND HERZEGOVINA (W/W/W), European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/bosnia-herzegovina_en (31.07.2018).

- ERALP Doga Ulas (2012), *Politics of the European Union in Bosnia-Herzegovina. Between Conflict and Democracy*, Plymouth.
- EU – WESTERN BALKANS SUMMIT (2003), *Declaration. C/03/163, 10229/03*, Presse 163, Thessaloniki, 21 June 2003.
- EU TO REAFFIRM its commitment to Western Balkans at Sarajevo meeting (2010), IP/10/647, Brussels, 1 June 2010.
- EUROPEAN COMMISSION (1999), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilisation and Association process for countries of South-Eastern Europe (Bosnia and Herzegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania)* z 26.05.1999, COM(1999)235 final.
- EUROPEAN COMMISSION (2011), *Commission Staff Working Paper – Bosnia and Herzegovina 2011 Progress Report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012* z 12.10.2011, SEC(2011) 1206 final.
- EUROPEAN COMMISSION (2012), *Commission Staff Working Document – Bosnia and Herzegovina 2012 Progress Report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013*, Brussels, 10.10.2012, SWD(2012) 335, COM(2012) 600.
- EUROPEAN COMMISSION (2013), *Commission Staff Working Document – Bosnia and Herzegovina 2013 Progress Report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014*, Brussels, 16.10.2013, SWD(2013) 415, COM(2013) 700.
- EUROPEAN COMMISSION (2014), *Bosnia and Herzegovina Progress Report 2014 accompanying the document Communication from the Commission 'Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15'*, Brussels, 08.10.2014, COM(2014) 700 final.
- EUROPEAN COMMISSION (2015), *Commission Staff Working Document – Bosnia and Herzegovina. 2015 Report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 'EU Enlargement Strategy'*, Brussels, 10.11.2015, SWD(2015) 214 final.
- EUROPEAN COMMISSION (2016), *Commission Staff Working Document – Bosnia and Herzegovina 2016 Report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions '2016 Communication on EU Enlargement Policy'*, Brussels, 09.11.2016, SWD(2016) 365 final.
- EUROPEAN COMMISSION (2018a), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*, 06.02.2018, COM(2018) 65 final.
- EUROPEAN COMMISSION (2018b), *Commission Staff Working Document – Bosnia and Herzegovina 2018 Report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions '2018 Communication on EU Enlargement Policy'*, 17.04.2018, SWD(2018) 155 final.

- EUROPEAN COMMISSION (2019a), Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. *Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union*, 29.05.2019. COM(2019) 261 final.
- EUROPEAN COMMISSION (2019b). Commission Staff Working Document – Analytical Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. *Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union*, 29.05.2019. SWD(2019) 222 final.
- EUROPEAN COUNCIL (1993), *Conclusions of the Presidency*, European Council in Copenhagen, 21-22 June 1993.
- EUROPEAN COUNCIL (1996), *Presidency Conclusions*, Florence European Council, 21 and 22 June 1996.
- EUROPEAN COUNCIL (1997), *Presidency Conclusions*, Amsterdam European Council, 16 and 17 June 1997.
- EUROPEAN COUNCIL (1998), *Presidency Conclusions*, Vienna European Council, 11 and 12 December 1998.
- EUROPEAN COUNCIL (2003a), *Presidency Conclusions*, Brussels European Council, 20 and 21 March 2003.
- EUROPEAN COUNCIL (2003b), *Presidency Conclusions*, Thessaloniki European Council, 19 and 20 June 2003.
- EUROSTAT (W/WWa), *REAL GDP GROWTH RATE – VOLUME (percentage change on previous year)*, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00115&plugin=1> (01.06.2019).
- EUROSTAT (W/WWb), *GDP PER CAPITA IN PPS*, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00114&plugin=1> (01.06.2019).
- EUROSTAT (W/WWc), *HICP – INFLATION RATE. Annual average rate of change (%)*, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00118&plugin=1> (01.06.2019).
- EUROSTAT (W/WWd), *GENERAL GOVERNMENT GROSS DEBT – ANNUAL DATA. Percentage of gross domestic product*, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina225&plugin=1> (01.06.2019).
- EUROSTAT (W/WWe), *CANDIDATE COUNTRIES AND POTENTIAL CANDIDATES: Government statistics*, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=cpc_ecgov&lang=en (01.06.2019).
- EUROSTAT (W/WWf), *GENERAL GOVERNMENT DEFICIT/SURPLUS (% of GDP)*, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00127&plugin=1> (01.06.2019).
- EUROSTAT (W/WWg), *TOTAL UNEMPLOYMENT RATE (%)*, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00203&plugin=1> (01.06.2019).
- GAVRIĆ Saša, BANOVIĆ Damir, BARREIRO Mariña (2013), *The Political System of Bosnia and Herzegovina. Institutions – Actors – Processes*, Sarajevo.
- GIANNAKOPOULOS Angelos (ed.) (2017), *Solidarity in the European Union: Challenges and Perspectives*, The S. Daniel Abraham Center for International and Regional Studies "Research Paper" nr 9.
- HIRKIĆ Muamer (2019), *The question of an alternative to the EU membership of Bosnia and Herzegovina*, „Przegląd Europejski”, nr 4/2019.
- HOMBACH Bodo (2000), *Stability Pact for South-Eastern Europe: a new perspective for the region*, "Perceptions", vol. V.

- IMF DISCUSSES UNLOCKING loans to Bosnia (2017), <https://www.reuters.com/article/us-bosnia-imf/imf-discusses-unlocking-loans-to-bosnia-idUSKBN1EC183> (31.07.2018).
- INSTRUMENT FOR PRE-ACCESSION ASSISTANCE (WWW), European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en (31.07.2018).
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2016), *IMF Executive Board Approves Three-Year €553.3 Million Extended Arrangement under EFF for Bosnia and Herzegovina*, <http://www.imf.org/en/news/articles/2016/09/07/pr16396-bosnia-and-herzegovina-imf-executive-board-approves-three-year-extended-arrangement> (07.09.2016).
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2018), *Bosnia and Herzegovina*. "IMF Country Report" nr 18/39.
- JAHN Egbert (2015), *Bosnia and Herzegovina: EU Policy in Deadlock*, w: "International Politics. Political Issues Under Debate" - Vol. 1, Berlin, Heidelberg.
- JUNCKER Jean-Claude (2014), *Nowy początek dla Europy: Mój program na rzecz zatrudnienia, wzrostu, sprawiedliwości oraz zmian demokratycznych. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej*, Strasburg.
- KRYSIENIEL Krzysztof (2010), *System wyborczy w Bośni i Hercegowinie – spojrzenie krytyczne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 1.
- LAHUSEN Christian, GRASSO Maria (eds.) (2018), *Solidarity in Europe. Citizens' Responses in Times of Crisis*, Cham.
- LEWANDOWSKI Wojciech (2015), *Kto jedzie na gapę? Napięcie aksjologiczne pomiędzy solidaryzmem a neoliberalizmem w Unii Europejskiej w dobie kryzysu*, „Przegląd Europejski”, nr 2/2015.
- MEDINA Leandro, SCHNEIDER Friedrich (2018), *Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?*, "IMF Working Paper" WP/18/17.
- MOLENDOWSKI Edward (2012), *Kraje Bałkanów Zachodnich – główne problemy współpracy wzajemnej i integracji z Unią Europejską w warunkach globalnego kryzysu*, w: Molendowski Edward (red.), *Integracja regionalna wobec wyzwań współczesnej gospodarki światowej*, Warszawa.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2018), *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries. Disbursements, Commitments, Country Indicators*, Paris.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (WWW), *The DAC List of ODA Recipients*, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/daclist.htm> (31.07.2018).
- PETRIČUŠIĆ Antonija (2005), *Regional Cooperation in the Western Balkans – a Key to Integration into the European Union*, "Croatian Yearbook of European Law and Policy", vol. 1.
- PRISM RESEARCH FOR OFFICE OF THE UN RESIDENT COORDINATOR IN BOSNIA AND HERZEGOVINA (2013), *Public Opinion Poll Results. Analytical Report*, Sarajevo.
- RADA UNII EUROPEJSKIEJ (2018), *Rozszerzenie oraz Proces Stabilizacji i Stowarzyszenia – Konkluzje Rady z 26.06.2018*, 10555/18, ELARG 41, COWEB 102.
- RASPOTNIK Andreas, JACOB Marine, VENTURA Laura (2012), *The issue of solidarity in the European Union*, "TEPSA Brief" 08.08.2012.
- REGIONAL COOPERATION COUNCIL (2017), *Balkan Barometer 2017*. Public Opinion Survey, nr 3
- REGIONAL COOPERATION COUNCIL (WWW), <https://www.rcc.int/> (31.07.2018).
- ROZPORZĄDZENIE 533/2004 Rady (WE) z dnia 22 marca 2004 r. w sprawie ustanowienia euro-

- pejskiego partnerstwa w ramach procesu stabilizacyjnego i stowarzyszeniowego, Dz.U. L 86 z 24/03/2004.
- SALZBURG EU/WESTERN BALKANS (2006), *Joint Press Statement*, C/06/77. 7283/06 (Presse 77), Brussels, 11 March 2006.
- SCHENKER Harald (2008), *The Stabilization and Association Process: An Engine of European Integration in Need of Tuning*, "Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe", nr 7
- SOUTHEAST EUROPEAN LEADERSHIP FOR DEVELOPMENT AND INTEGRITY (2014), *Anti-Corruption Reloades. Assessment of Southeast Europe*, Sofia.
- STANISŁAWSKI Wojciech, SZPALA Marta (2009), *Bośniacki chaos. Źródła kryzysu politycznego we współczesnej Bośni i Hercegowinie*, „Prace Ośrodka Studiów Wschodnich”, nr 31.
- STOJAROVÁ Věra (2007), *Organized Crime in the Western Balkans*, "HUMSEC Journal", nr 1.
- SZPALA Marta (2010), *Nieformalny szczyt UE – Bałkany Zachodnie bez znaczących rezultatów*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2010-06-09/nieformalny-szczyt-ue-balkany-zachodnie-bez-znaczaczych-rezultatow> (31.07.2018).
- SZPALA Marta (2012), *Bośnia i Hercegowina: stan finansów wymusił kompromis w sprawie rządu*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2012-01-04/bosnia-i-hercegowina-stan-finansow-wymusił-kompromis-w-sprawie-rzadu> (31.07.2018).
- SZYNOL Monika (2018a), *The EU perspective not for Sarajevo? Bosnia and Herzegovina's integration with the European Union: opportunities, challenges and perspectives*, "Rocznik Integracji Europejskiej", nr 12/2018.
- SZYNOL Monika (2018b), *Zdolność integracyjna w kryzysie. Stagnacja polityki rozszerzenia Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku*, w: Kubin Tomasz, Stolarczyk Mieczysław (red.), *Kryzysy w Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku. Uwarunkowania – przebieg – implikacje*, Katowice.
- THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2018), *Western Balkans to 2025. A brighter future or permanent marginalisation? A report by The Economist Intelligence Unit*, London – New York – Hong Kong.
- THE HERITAGE FOUNDATION (2019), *2019 Index of Economic Freedom. 25th Anniversary Edition*, Washington.
- THE WORLD BANK (2000), *The Road to Stability and Prosperity in South Eastern Europe. A Regional Strategy Paper*, Washington.
- THE WORLD BANK (W/WWa), *INFLATION, consumer prices (annual %)*, <http://databank.worldbank.org/data/indicator/FP.CPI.TOTL.ZG/1ff4a498/Popular-Indicators> (01.06.2019).
- THE WORLD BANK (W/WWb), *UNEMPLOYMENT, TOTAL (% of total labor force) (national estimate)*, https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.NE.ZS?locations=BA&name_desc=false (01.06.2019).
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2019), *Corruption Perceptions Index 2019*, Berlin.
- TREATY (1992) on European Union. Official Journal C 191, 29.07.1992.
- TUE, Traktat o Unii Europejskiej. Dz. Urz. C 326 z 26.10.2012.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2016), *Bosnia and Herzegovina. Key Indicators – 2015. Executive Opinion Survey*, Geneva.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2019), *The Global Competitiveness Report 2019*, Geneva.
- ŻORNACZUK Tomasz (2018), *EU Enlargement in the Balkans: New Prospects for Resolving Old Challenges*, „Biuletyn PISM”, nr 39 (1110).

Протестные настроения в России на фоне Европейских государств: анализ кейсов 2017-2019 годов¹

Yaroslav R. Ignatovskiy, *Analytical Center PolitGeneration (Russia)*

E-mail: hindutime@mail.ru

ORCID ID: 0000-0002-2006-4621

Dmitriy G. Mikhailichenko, *Institute of Regional Expertise (Russia)*

E-mail: enkrateia81@mail.ru

ORCID ID: 0000-0001-6699-8692

Vladimir G. Ivanov, *RUDN University (Russia)*

E-mail: ivanov_vg@pfur.ru

ORCID ID: 0000-0002-3650-5460

Nikolai A. Evdokimov, *Institute of Regional Expertise (Russia)*

E-mail: bagsu_opi@mail.ru

ORCID ID: 0000-0002-7887-0810

Maria A. Pushkina, *Saint-Petersburg State University (Russia)*

E-mail: mashap@mail.ru

ORCID ID: 0000-0003-3105-9462

Аннотация

Последние годы развития политической системы России характеризовались ростом протестных настроений. Социальное недовольство и различные формы политического протеста становятся заметным элементом общественно-политической жизни. Симптоматично, что протестные настроения развиваются как в ходе электоральных кампаний (что, в том числе, предопределило победу оппозиции на выборах в ряде регионов), так и в результате развития и реализации текущих

¹ При подготовке данной статьи использована аналитическая работа авторов, ранее опубликованная в России в виде доклада Института региональной экспертизы (см. Institut regionalnoy ekspertizy 2018). Доклад вызвал широкий научный и общественный интерес в России и за рубежом, цитировался в СМИ. Данный текст является результатом оригинальных исследований, дополнен новыми данными с 2019 года и адаптирован авторами для европейского издания.

управленческих процессов. Учитывая, что в течение 2017-2019 гг. выборы прошли в большинстве регионов России, внимание к протестному движению со стороны различных политических субъектов возрастает. Авторы исследовали формы, основные субъекты и технологии протестов, осуществили их типологизацию на основе анализа ряда кейсов. Современные протестные настроения в России сравниваются в статье с соответствующими явлениями в ряде стран Европейского Союза (в первую очередь во Франции, а также в Португалии, Польше, Сербии и Греции). В заключении статьи представлены прогнозы развития социально-политической ситуации в Российской Федерации.

Ключевые слова: политический процесс в России, Европа, выборы, протесты, протестные настроения, политическая стабильность, гражданское общество.

Protest mood in Russia in comparison with European countries: case studies 2017-2019

Abstract

The last two years of development of the Russian political system were characterised by the increasing protest mood. Social discontent and various forms of political protest have become a noticeable element of social and political life. It is symptomatic that the protest mood develops during electoral campaigns (that predetermined the victory of the opposition in the elections in a number of regions), and also as a result of development and implementation of the current governmental processes. Considering that elections have been held in the majority of Russian regions during 2017-2019, the attention to the protest movement from various political actors will increase. The authors analyse the forms, main actors and technologies of protests, worked out their typology based on the case studies. The current protest mood in Russia is compared with the situation in several EU countries (primarily in France, as well as in Portugal, Poland, Serbia and Greece). In conclusion of the article the forecasts of the socio-political situation development in the Russian Federation will be presented.

Keywords: political process in Russia, Europe, elections, protests, protest mood, political stability, civil society.

Фиксируемый в последние годы рост протестных настроений в России и государствах Европейского Союза является все более значимым политическим фактором. Современные протесты определяют развитие политического пространства и способны существенно изменить ход выборов. Сегодняшняя Россия, как и страны Европы, сталкивается с новой политической реальностью, которая характеризуется снижением патерналистских настроений и, как следствие, определённым разочарованием в функционирующих государственных институтах. Ситуацию усугубляют отдельные непродуманные заявления чиновников различных уровней, провоцирующие раздражение граждан.

В данной статье исследуются формы, основные субъекты и технологии протестов, сделана их типологизация на основе анализа ряда кейсов. Методология проведенных исследований включает: *case study*, сравнительный анализ, анализ

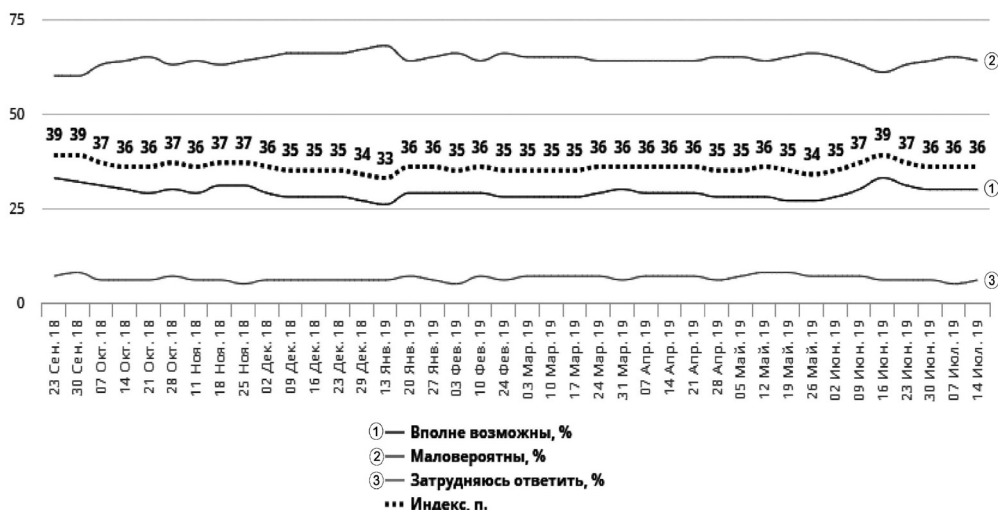
результатов опросов общественного мнения и других количественных исследований, проведенных ведущими исследовательскими центрами в России.

Протестные настроения в современном российском обществе и их причины

В последние годы социологические исследования крупнейших российских агентств изучения общественного мнения фиксируют рост протестных настроений в обществе, а также склонность россиян к росту личного протестного потенциала. В целом экономические требования превалируют над политическими, но любые требования социально-экономического характера имеют потенциал выхода в политическую плоскость (Institut...2018: p. 5).

Согласно данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), 29% россиян в конце октября 2018 г. считали, что в их муниципалитете возможны акции протеста (по сравнению с более ранними исследованиями, за два года этот показатель вырос на 9%). Почти треть опрошенных – статистически значимая величина, которая свидетельствует о том, что проблема привлекает внимание значительной части общества. Результаты опроса от 14 июля 2019 г. демонстрируют такое же значение – 30% (WCIOM 2019b).

Рис. 1. Индекс общественного протестного потенциала ВЦИОМ.



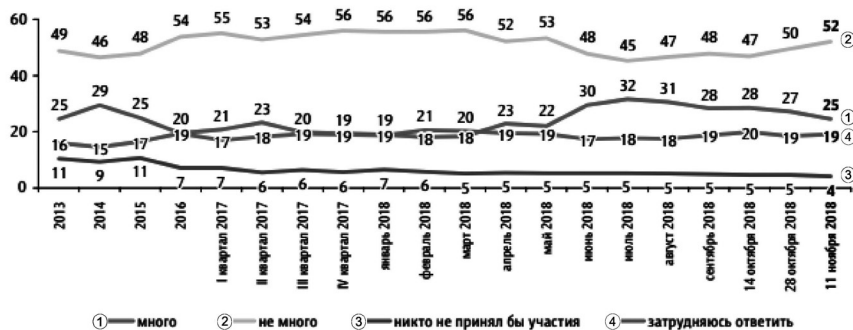
Источник: Индекс общественного протестного потенциала (WCIOM 2019b).

К похожим выводам приходят и специалисты Фонда «Общественное мнение» – ФОМ (Рис. 2).

Рис. 2. Уровень протестных настроений в России

Если бы в ближайшие месяц-два там, где Вы живёте, прошли митинги, демонстрации, акции протеста, то как Вы думаете, много или не много людей приняли бы в них участие?

данные в % от всех опрошенных



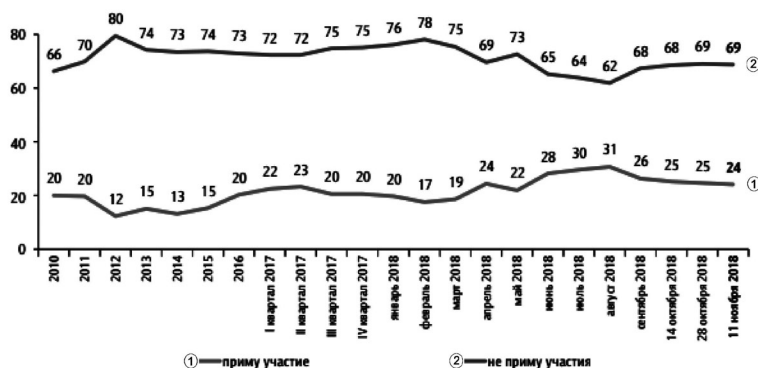
Источник: Доклад Фонда «Общественное мнение» «Протестный потенциал», 10–11 ноября 2018 г. (FOM 2018)

Довольно высок и индекс личного протестного потенциала. Например, опрос ВЦИОМ показал, что лично готовы принять участие в акциях протеста около 27% респондентов (это несколько выше, чем два года назад – тогда этот показатель составлял 23 %) (ВЦИОМ 2019а). Чуть меньший показатель даёт Фонд «Общественное мнение», но и у него процент довольно высок – 24% (FOM 2018).

Рис. 3. Личный протестный потенциал в России

А Вы лично примете или не примете участие в митингах, демонстрациях, акциях протеста, если они пройдут в ближайшие месяц-два там, где Вы живёте?*

данные в % от всех опрошенных

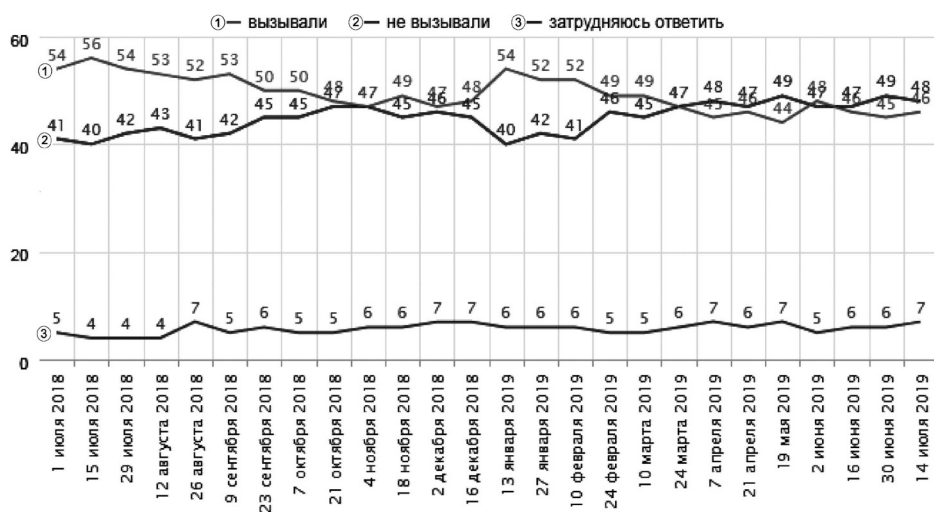


* До 20 января 2013 г. вопрос задавался в следующей формулировке: «Если в ближайшее воскресенье там, где Вы живёте, пройдут митинги, демонстрации, акции протеста, то Вы примете или не примете в них участие?»

Источник: Доклад Фонда «Общественное мнение» «Протестный потенциал», 10–11 ноября 2018 г. (FOM 2018; Institut...2018: p. 6)

В исследовании ФОМ «Протестные настроения. Уровень недовольства властями и готовность протестовать» на вопрос «Действия российских властей за последний месяц у вас лично вызвали недовольство, возмущение или не вызывали?» отвечают утвердительно от 44 до 56% респондентов (Рис. 4). (ФОМ 2019).

Рис. 4. Динамика ответов респондентов на вопрос «Действия российских властей за последний месяц у вас лично вызвали недовольство, возмущение или не вызывали?»



Источник: Протестные настроения. Уровень недовольства властями и готовность протестовать (ФОМ 2019).

Согласно данным Левада-центра (июль 2018 г. – ноябрь 2019 г.), до 41% респондентов (в зависимости от месяца) считают возможным экономический протест, а 24-34% допускают и политический. Причём, до 30% опрошенных (в зависимости от месяца) готовы принять участие в акциях, связанных с экономическим протестом, а 19-23% – с протестом политическим (Levada-center 2019).

Таким образом, прослеживается очевидная взаимосвязь: среди респондентов, которые допускают возможность протестных акций в своем районе или населенном пункте, большинство готовы принять в них личное участие. Хотя реальное участие в протестах принимает существенно меньшее число граждан, чем отвечают утвердительно в ходе опросов, тем не менее, количество людей, допускающих участие в протесте, достаточно велико и позволяет говорить о том, что протестная повестка де факто определяет развитие многих региональных электоральных процессов.

Проведенные в ряде регионов социологические исследования методом фокус-групп также позволяют охарактеризовать отношение населения к основным социально-экономическим и общественно-политическим вопросам. (Institut...2018: p. 6–7).

Анализируя общий настрой населения, следует отметить, что граждане остро и эмоционально воспринимают обсуждение проблемных моментов, которые из года в год не удается решить региональным и местным органам власти. Данный фактор является главной причиной конвертации социального недовольства в протест. Основные претензии населения к местной и региональной власти заключаются в том, что, по их мнению, власть не обращает должного внимания на проблемы жителей сел, деревень и городов, а также приходится долго и упорно требовать от администраций выполнения их прямых обязанностей. Это порождает настроения, связанные с ожиданием полной или частичной замены представителей политической элиты в регионе. Если этой замены не происходит, то реакция населения может быть выражена как в форме участия в протестных акциях (найти повод в этой ситуации не составляет труда), так и в форме протестного голосования. (Institut...2018: p. 7).

Ещё одним важным фактором конвертации социального недовольства в протест может стать неспособность чиновников и депутатов решать вопросы, с которыми к ним обращаются граждане. Иначе говоря, низкая эффективность работы конкретных представителей власти, а кроме этого: проблемы пенсионной реформы, рост цен на топливо, неоднозначные постановления.

На основе анализа полученных в исследованиях данных можно выделить несколько основных причин² протестных настроений в России (Institut...2018: p. 7–9):

- 1) Ухудшение социально-экономического положения – становится главным фактором, определяющим протестные настроения. В России заканчивается эпоха «посткрымского консенсуса», когда значительная часть общества готова была смириться с ухудшением материального положения в обмен на решение ряда внешне- и внутриполитических вопросов. В стране сформировалась культура потребления, основанная на постоянном росте качества и количества предоставляемых услуг. Соответственно, снижение этого качества и количества неизбежно ведёт к раздражению значительной части общества.
- 2) Пенсионная реформа. В условиях, когда общий уровень жизни снижается, инициирование пенсионной реформы воспринимается населением крайне болезненно. В свою очередь, власть на разных уровнях в целом оказалась неспособна внятно объяснить, почему тяготы пенсионного законодательства вместе с рядовыми гражданами не разделяет политическая элита. В итоге людей возмущает не только сама пенсионная реформа, но и нежелание элиты нести солидарную ответственность вместе с населением.
- 3) Повышение НДС, рост цен на бензин.
- 4) Кризис системы жизнеобеспечения граждан. Одной из ключевых причин протестных настроений является недовольство людей качеством жизни,

² ФОМнибус – репрезентативный опрос населения старше 18 лет. В опросе участвовали 3000 респондентов – жителей 207 городских и сельских населенных пунктов в 73 субъектах РФ. Интервью в режиме face-to-face проходили по месту жительства респондентов. Статистическая погрешность не превышает 2,5%. (подробнее: FOM 2019).

куда включаются не столько уровень дохода и занятость, сколько предоставляемые государством услуги (напр., образование, здравоохранение), а также кризисное состояние окружающей среды в отдельных регионах.

- 5) «Усталость» населения от нынешней политической элиты и лидеров, породившая в обществе запрос на обновление. Несмотря на то, что партия «Единая Россия» предпринимает шаги по интеграции молодёжи в партийные ряды, это не выглядит убедительно для широких групп электората. Несколько больше доверия вызывают молодые кандидаты, предложенные президентом на должности губернаторов в ряде регионов. Но и эта модель не может считаться беспроблемной. В целом у населения складывается стереотип, что обновление может быть связано не столько с приходом новых лиц, сколько с приходом новых политических сил, что и сказалось на результатах выборов в ряде регионов.
- 6) Общий рост недоверия граждан к политическим институтам. Это касается не только системы выборов, но и, например, института президентства.
- 7) Наличие заинтересованных субъектов, готовых организовать протест. Совершенно очевидно, что трагедии в регионах используются как повод для провокации масштабного общественного недовольства и протестов. Основной метод провокации – нагнетание истерии и дезинформация.
- 8) «Вызывающие» заявления отдельных чиновников. Быстро распространяясь в условиях информационного общества, они воспринимаются гражданами, как полный отрыв чиновников от реальности и крайняя степень цинизма, что ведет к социальному недовольству (Ordynskaia 2019).
- 9) Неумение чиновников общаться с жителями. Федеральные, региональные и муниципальные чиновники, как правило, имеют высокий уровень уверенности в своей правоте, а также коммуникативные компетенции по взаимодействию в ситуации так называемых «жестких переговоров». Однако все эти компетенции во время социального протеста могут раздражать население и служить фактором роста социального недовольства. Ситуации социального протеста требуют совершенно иных коммуникативных компетенций от представителей власти (Institut...2018: p. 9).

Есть примеры, когда протестные настроения приводили к победе на региональных выборах «технических» кандидатов. Это говорит о том, что часто население готово голосовать фактически за любого кандидата, способного агрегировать протестные настроения, а зачастую – просто против власти. Если в период «электоральных пауз» протестные настроения часто носят локальный характер, то в период избирательной кампании они становятся ключевым фактором, влияющим на исход голосования. Ситуация усугубляется тем, что власть не всегда осознаёт степень и глубину протестных настроений, сводя их к субъективным факторам и недооценивая объективные причины. Региональные чиновники в значительной степени показывают неготовность к принятию новой политической ситуации, часто не способны использовать новые возможности и каналы коммуникации с населением. Вместе с тем ряд политических

сил, действительно, заинтересован в эскалации протестных настроений. Оппозиция понимает, что политическая ситуация изменилась, и сейчас наиболее удобное время для того, чтобы попытаться перехватить инициативу и победить на выборах или, по крайней мере, существенно увеличить собственное представительство в региональных законодательных собраниях. При этом протесты в регионах, по какой бы причине они ни возникли, становятся частью системы по дискредитации федеральной власти и персонально президента В.Путина. В конечном счёте, это ведёт к снижению доверия ко всем властным институтам и ключевым субъектам российской политики (Institut...2018: p. 9–10).

Типология современных форм регионального протеста в России

Анализ действий протестного электората позволяет выделить несколько основных типов протеста на сегодняшний день (Institut...2018: p. 11–12):

- 1) *Социально-экономический протест.* Это наиболее распространённый тип протестной активности, обусловленный недовольством населения уровнем жизни в регионе. Наиболее очевидным образом такие протестные настроения проявились в ходе голосования во Владимирской области и Хакасии – достаточно депрессивных регионах. В несколько ином виде они проявились также в Приморье и Хабаровском крае, где можно говорить о совокупности социально-экономических факторов, в том числе о недовольстве населения недостаточным вниманием, которое федеральная власть уделяет развитию Дальнего Востока.
- 2) *Контекстный протест.* Этот вид протеста наименее предсказуем, так как инициируется внезапно возникшей кризисной ситуацией. С другой стороны, такие протесты, как правило, не носят долговременного характера. Типичным примером подобного рода протестных настроений является Кемеровская область весной 2018 года, когда возмущение жителей было спровоцировано трагедией в торговом комплексе «Зимняя вишня».
- 3) *Этнокультурный протест* – характерен для национальных республик, входящих в Российскую Федерацию, и связан с недовольством части общества недостаточным вниманием власти к решению проблем развития определенного этноса. В последние два года этнокультурные протестные настроения ярко проявляются в Татарстане, инициированные неудовлетворённостью татарских национальных организаций федеральной политикой в языковой сфере, в том числе в вопросе о преподавании национальных языков в школах. В некоторой степени эта проблема проявляется и в других республиках.
- 4) *Энотерриториальный протест.* Особенностью 2018 года стало возрождение территориальных проблем между субъектами Российской Федерации. Эти проблемы существовали и ранее, но в последние годы находились в латентном состоянии. Однако протест в Ингушетии, связанный с недоволь-

ством общества тем, как был решён территориальный спор между Чечней и Ингушской республикой, свидетельствует о том, что потенциал подобных конфликтов, особенно на Северном Кавказе, сохраняется.

- 5) *Протест, спровоцированный действиями крупных субъектов бизнеса* – распространённая проблема последних лет. Интересным кейсом в этом контексте является ситуация в Башкортостане, где желание Башкирской содовой компании (БСК) разрабатывать для получения сырья гору, являющуюся памятником природы и истории, вызвало недовольство и протесты части активной общественности.
- 6) *Экологический протест*. Проблема качества окружающей среды является одной из ключевых тем протестных настроений в последние 2 года. Практически в каждом регионе имеются примеры активизации местного сообщества, недовольного состоянием экологии.³
- 7) *Кумулятивный протест*, обусловленный совокупностью факторов, среди которых сложно выделить доминирующий (либо он носит непостоянный характер), потенциально является наиболее сложным. Такая ситуация характерна для ряда мегаполисов, в которых сталкиваются интересы многих субъектов. Наиболее типичным можно назвать московский кейс, где протестная активность определяется как социально-экономической повесткой (пенсионная реформа, повышение НДС и цен на бензин), так и ещё рядом факторов, включая экологические и политические.
- 8) *Конструируемый протест*. Данный тип протестной деятельности связан с конфликтом элит внутри региона (часто конфликт между региональным руководителем и мэром «столичного» города). Раскол элит нередко приводит к тому, что общество встаёт на сторону одного из представителей власти (как правило «потерпевшего»), оказывая ему политическую поддержку.
- 9) *Политический протест*. Это протест с политическими требованиями, например, допуска к участию в выборах оппозиционных кандидатов, которым по разным причинам отказали в регистрации. В качестве примера можно привести протесты в Москве 27 июля 2019 года (подробнее: Institut... 2019).

Субъекты протеста в Российской Федерации

Анализ наиболее активных участников протестов позволяет выделить три основных типа субъектов (Institut...2018: p.18–20). Главными критериями анализа в данном случае выступают организационные возможности субъектов, используемые ими формы политической организации и технологии. Указанные критерии определяют специфику и направления деятельности данных субъектов.

³ Причины 1-3 носят социально-экономический, 4-6 – социально-политический, а 7-9 – политико-коммуникативный характер.

1. Системная оппозиция

Учитывая, что основными причинами роста протестных настроений становится падение уровня жизни населения, можно говорить о том, что протесты 2017–2018 гг. определяются преимущественно «левой» повесткой (Institut...2018: p. 18)

В этой ситуации ключевым субъектом электоральных процессов становится партия КПРФ как крупнейшая оппозиционная структура, попытавшаяся агрегировать протестные настроения в обществе. В целом можно говорить о том, что коммунистам удалось это сделать. Их кандидат победил на выборах в Хакасии и фактически одержал политическую победу в Приморском крае. Нужно учитывать и то, что партия КПРФ почти везде сумела прибавить на выборах в региональные законодательные собрания, включая электорально управляемые регионы. Тем не менее, КПРФ не удалось добиться полного агрегирования интересов протестующих. Причина в том, что стратегия партии на выборах носила инерционный характер. Коммунисты использовали старые клише, которые давно привычны избирателям. Учитывая сложившиеся обстоятельства, результат КПРФ потенциально мог быть значительно выше.

Однако, в тех регионах, где коммунистам не удалось выставить на выборах сильный список или конкурентоспособного кандидата, роль агрегатора протестных настроений взяла на себя партия ЛДПР. Риторика ЛДПР носила популистский характер, но эта методика позволяет партии уже не первый год добиваться определённых результатов. Кроме того, партия ЛДПР показала себя как более договороспособная, чем коммунисты, что обеспечило ей относительно лояльное отношение со стороны власти. Итогом стали победы партийных кандидатов во Владимирской области и Хабаровском крае, а также высокие результаты по итогам выборов в ряде региональных парламентов. (Institut...2018: p. 18)

Остальные системные «игроки» не сумели показать себя в качестве субъектов, способных перехватить протестную повестку у крупнейших оппозиционных партий.

2. Внесистемная оппозиция

Протестные кейсы 2017–2019 гг. показывают, что сторонники А.Навального остались фактически единственным субъектом в данном сегменте, обладающим высоким мобилизационным потенциалом. Начиная с весны 2017 г., в регионах создаются штабы этого оппозиционного политика. Несмотря на то, что Навальный так и не смог принять участие в выборах, он фактически создал сеть региональных отделений, что принципиально важно с точки зрения дальнейших политических перспектив. Более того, сеть сторонников Навального в ряде субъектов обладает более высоким уровнем узнаваемости и информационной активности, опережая партии парламентской оппозиции. Важную роль играет также координация действий региональных штабов с центральным офисом партии. В итоге это позволило выстроить иерархически чёткую и достаточно эффективную систему (Institut...2018: p. 19).

В агитационном плане сторонники Навального продолжили разрабатывать антикоррупционную тематику, но одним из направлений деятельности штаба стала также попытка использовать протест, связанный с пенсионной реформой. Тем не менее

составить конкуренцию КПРФ не удалось. Потенциальный электорат Навального существенно моложе и пока не слишком интересуется данной темой, в то время как электорат КПРФ категорически не приемлет кандидатуру этого оппозиционера. В ряде регионов фиксируются попытки штабов Навального использовать контекстные и экологические протестные настроения.

Остальные представители внесистемной оппозиции фактически выступают сателлитами более крупных политических сил. Пытающееся сохранить собственную политическую субъектность «Яблоко», по сути, трансформировалось в маргинальную политическую структуру (Institut...2018: p. 19).

3. Неинституциональные субъекты

Рост протестных настроений в российском обществе способствовал появлению стихийно организованных, слабоструктурированных и, порой, не включенных в политическую систему групп протеста. Сюда мы относим неформальные общественные группы, создающиеся на время решения того или иного вопроса, активистов-экологов, не входящих в соответствующие политические структуры, активистов национальных движений, отдельных лидеров общественного мнения. Хотя данные субъекты в большинстве случаев не имеют электоральных амбиций, они, тем не менее, являются привлекательной целью для различного рода политических групп, стремящихся капитализировать протестные настроения в ходе электоральных кампаний (Institut...2018: p. 20)

Формы и технологии формирования протестного движения в России

Ключевым фактором развития протестного движения в регионах становится широкое использование социальных сетей и мессенджеров. На современном этапе мобилизующая часть протеста перенесена в социальные сети, что является результатом развития методики, отработанной в других странах мира. Подобные приёмы доказали свою эффективность в ходе целого ряда событий недавней зарубежной политической истории, в первую очередь, так называемой «арабской весны». Любое недовольство и конфликтная ситуация, связанные с тем или иным чрезвычайным происшествием, моментально могут привести к мобилизации посредством интернета 2–3 тысяч протестующих. Например, в России это показала ситуация в Кемерово 25 марта 2018 года или ситуации вокруг мусорных полигонов в Московской области. И таких ситуаций может быть одновременно несколько на территории одного региона (Institut...2018: p. 21).

Практика использования социальных сетей показывает, что в период роста протестных настроений доминирующей общественной установкой становится полное недоверие к местной и региональной власти. Распространяемая в социальных сетях и мессенджерах информация наделяет представителей власти целым набором негативных характеристик. Протестующие – граждане, недовольные сложившейся си-

туацией – автоматически верят информации, которая соответствует их первичным убеждениям. Необходимо иметь в виду, что большинство людей склонны доверять информации, распространяющейся через социальные сети и мессенджеры, что можно объяснить нехваткой официальной информации, её несвоевременностью и излишне официальным характером, что снижет уровень доверия к ней. Властям изначально не доверяют, а информация, поступающая в интернет от «разгневанных жителей», считается истинной, не требующей доказательств. В условиях, когда информации, поступающей по неофициальным каналам, слишком много, она перестаёт перепроверяться, границы между правдой и вымыслом стираются, что порождает множество слухов и предположений.

Одновременно характер работы власти в социальных сетях пока характеризуется формализмом и бюрократизмом. Странички чиновников в социальных сетях, за редким исключением, напоминают скриншоты новостей с сайтов официальных органов власти. Такие формальные аккаунты не привлекают граждан и в должной мере не выполняют коммуникативную функцию (Institut...2018: p. 21).

Механизмы реагирования власти на протестные настроения и факторы амортизации протестной активности

Адекватное и своевременное реагирование на новую политическую реальность – одно из ключевых условий для политической элиты, стремящейся сохранить власть. Анализ реакции представителей власти на рост протестных настроений в России позволяет выделить следующие ключевые аспекты (Institut...2018: p.26–27):

- 1) *Информационное реагирование сконцентрировано вокруг разработки кризисных медиапакетов, которые должны быть способны преодолеть негативные последствия политических протестов. Основная проблема таких пакетов – слабая проработанность вопросов мотивации электората.*
- 2) *Политика власти носит реактивный характер, слабо ведётся профилактическая работа, а в период, когда протестные настроения нарастают, уже не до стратегии, начинают использоваться методы оперативного управления. Это приводит к тому, что региональная власть почти всегда не готова к кризисной ситуации, и не знает, как реагировать на рост протестной активности электората.*
- 3) *Стандартные методы профилактики протеста больше не работают. Начиная с 2011 года, самым эффективным методом профилактики протеста считался прием «вскрытие манипуляции», когда с потенциальными протестантами проводилась профилактическая работа на уровне СМИ и бесед. Им объясняли, что они – жертвы социальных манипуляторов, что у протеста есть заказчики (в том числе США), технологии, специалисты, и что организаторы протеста – это лживые, недостойные люди и т.п. Подобные тезисы активно внедрялись в общественное сознание через массовую культуру, в частности путём показа по телевидению документальных фильмов (например, «Ана-*

томия протеста», «Эффект толпы: управляй и властвуй» и др.) Но сейчас технологии «вскрытия манипуляций» в профилактике протестов стали менее эффективны. Это связано с тем, что информационное поле переполнено подобного рода технологиями: центральные каналы, радио, эксперты, представители власти, включая президента, говорят о заказном характере протестов. Но этих разговоров слишком много, и их убеждающее влияние нивелируется.

- 4) *Широко используется технология формирования властью чувства гордости за образ жизни на данной территории.* Внедряется схема: «нам есть чем гордиться, у нас высокий уровень жизни, нам есть что терять». Власть пытается показать, что протесты разрушают жизнь общества. Большинство населения действительно гордится достижениями, подвигами, историей страны, но при этом считает сегодняшний уровень жизни людей низким и непривлекательным, а ответственность за это возлагается на власть. Региональные программы профилактики протеста нацелены на объяснение жителям, что «люди сейчас в России стали жить более чем достойно, уровень жизни в регионе высокий, работают социальные программы, и нельзя всё это разрушать своими руками». Данная технология даёт определённый результат, но её возможности ограничиваются кругом региональных государственных СМИ, уровень доверия к которым у населения не слишком высок (Institut...2018: p. 27)

В этой ситуации важную роль могут сыграть факторы амортизации протестной активности. На наш взгляд, наиболее эффективными могут быть следующие рекомендуемые органам власти механизмы (Institut...2018: p. 27–28):

- 1) Максимально быстрое реагирование на мелкие раздражающие факторы, такие как проблемы в системе ЖКХ, транспортном обслуживании населения и т.п. С целью такого реагирования органам власти имеет смысл разработать медиапакеты для работы в чрезвычайных ситуациях.
- 2) В ситуации резкого ухудшения социальных условий жители начинают испытывать тревогу и другие психологические проблемы. Это массовое явление, жителям нужно выговориться и пожаловаться, чтобы их выслушали и частично сняли тревожное состояние. Поэтому целесообразно максимально увеличить возможности колл-центров по обращениям граждан. Сотрудники колл-центров должны обладать хотя бы минимальными психологическими компетенциями, и следует предусмотреть механизм обратной связи по звонкам обратившихся.
- 3) Ввиду того, что некорректное поведение и высказывания отдельных чиновников провоцируют протестные настроения, имеет смысл подготовить команду спикеров, готовых активно участвовать в потенциальных местных конфликтах. Возможно, следует задействовать депутатов Госдумы, способных к эффективной коммуникации с населением, имеющих достаточный авторитет в своих округах.
- 4) Занятость населения – лучшая профилактика протестных настроений. Так как социально-экономическая ситуация в стране напряженная, работа с насе-

лением в форме «местных праздников» может вызвать непонимание, куда тратятся деньги, но локальные массовые мероприятия нужны. В частности, эффективны бесплатные мероприятия в концепции здорового образа жизни – совместные занятия спортом, скандинавская ходьба, бесплатные танцевальные школы и т.д. (Institut...2018: p. 28)

Опыт России на фоне Европейских государств

Несомненно, при анализе протестных настроений в России стоит обратить внимание на опыт других стран, также периодически сталкивающихся с волнами социально-политических протестов в периоды экономических затруднений, социальных трансформаций и резонансных реформ. Массовые социально-политические протесты, как и протестное голосование, весьма распространены и периодически наблюдаются в европейских странах, как постсоциалистических, так и западных, и только в отдельных случаях они принимают реально деструктивные формы. Наоборот, в России достаточно длительное время⁴ не было заметных массовых социальных протестов, что позволяло политологам делать вывод о стабильности политической ситуации в стране, обусловленной широким общественным консенсусом. На фоне ряда других постсоветских стран, и даже многих стран Европейского Союза, Россия выглядела оплотом социально-политической стабильности. В то же время регулярные масштабные забастовки и многотысячные митинги в европейских странах (например, во Франции) нередко ошибочно трактовались отдельными российскими политиками и политологами как опасные для политической стабильности. В действительности же они выполняли также и важные социально-политические функции обратной связи, баланса интересов, гражданского диалога. (Institut...2018: p. 29).

Анализируя протестные настроения в России,⁵ представляется оправданным проанализировать общественные протесты, проходившие в 2010-е годы в других странах, прежде всего в Европе (Witkowska 2017; Wojtaszczyk 2015). Не вызывает сомнений, что российская пенсионная реформа разрабатывалась с учетом опыта европейских стран. Как известно, после финансового кризиса 2008 года, в ряде западных стран был повышен возраст выхода на пенсию, причем «пионерами» этого процесса оказались наиболее развитые страны (включая почти все страны Организации экономического сотрудничества и развития, англ.: OECD). В большинстве стран соответствующие решения правительств были одобрены национальными парламентами, на референдум этот вопрос не выносили (за исключением Швейцарии и Словении, где большинство предсказуемо проголосовало против пенсионной реформы). Политики понимали, что попытки всенародного обсуждения пенсионной реформы утонут в популизме. Реализация пенсионных реформ спровоцировала волны массовых протестов в разных европейских странах, по масштабам намного

⁴ от протеста, связанного с «монетизацией льгот» в 2005 г. до протеста на Болотной площади в 2011 г.

⁵ в значительной степени инициированные противоречивой пенсионной реформой.

превосходящих российские. Важную роль в организации протестных движений сыграли политические партии и профсоюзы. (Institut...2018: p. 30).

Например, во Франции в 2010 г., в Париже и окрестностях на улицы единовременно вышло около 1 млн протестующих. Был блокирован нефтеперерабатывающий завод неподалеку от французской столицы, что привело к дефициту топлива, возникла даже угроза закрытия аэропорта имени Шарля де Голля. Данные события активно освещались мировыми СМИ (например, см.: Cody 2010). Тем не менее, впоследствии пенсионная реформа Н.Саркози была одобрена правительством. Еще более масштабные протесты (с поправкой на размеры и численность страны), сопровождавшиеся забастовками и столкновениями с полицией, происходили в 2014 г. в Бельгии. (Institut...2018: p. 30).

В то же время в таких странах, как Португалия, Польша, Сербия и Греция, протестные настроения были снижены профсоюзными движениями и умеренно левыми партиями. В качестве «алиби» для правительств использовались ссылки на Международный валютный фонд (МВФ) и Европейский союз (ЕС) как внешние силы, вынуждающие проводить политику бюджетной экономии. Соответственно – на них переключалось общественное недовольство. (Institut...2018: p. 30).

Сравнивая российскую ситуацию с аналогичными процессами в Западной Европе, к специфическим особенностям протестных настроений в России можно отнести следующие (Institut...2018: p. 30–31):

- 1) Конструируемый характер многих межконфессиональных конфликтов, подготовкой которых на протяжении длительного времени занимались заинтересованные силы, в том числе и внешние.
- 2) Ограниченный, но реальный эффект действия протестов. Несмотря на то, что в целом протестующие редко добиваются полной реализации своих требований, тем не менее, периодически власть показывает, что она слышит протестующих, взаимодействует с ними и принимает определенные меры. Таким образом, протесты имеют перспективы и конкретный экономический и политический смысл.
- 3) Недоиспользование протестующими правовых механизмов в отстаивании своих интересов. В частности, обращает на себя внимание явно недостаточная загруженность Конституционного суда соответствующими обращениями. Это может быть связано с низкой правовой грамотностью протестующих.
- 4) Профсоюзы слабо участвуют в общественных протестах.
- 5) Организованные попытки радикализировать протестные настроения, вовлекать несовершеннолетних или создавать негативный информационный фон.
- 6) Наличие уникальной региональной специфики Крайнего Севера и Дальнего Востока. В отдельных регионах страны (например, на Камчатке) протесты могут быть обусловлены витальными потребностями людей (при этом они не могут быть многочисленными из-за низкой плотности населения).
- 7) Ограниченность и сравнительная «мягкость» средств разгона массовых протестов российскими правоохранительными органами по сравнению с евро-

пейскими странами. В России не отмечено случаев применения резиновых и пластиковых пуль, водометов, слезоточивого газа или светошумовых гранат, являющихся распространенными средствами подавления демонстраций в странах ЕС. Так, например, только в Париже в ходе протестов «желтых жилетов» в ноябре-декабре 2018 года из-за действий полиции 20 протестующих лишились глаз, пятеро – кистей рук (подробнее см.: Вокс 2019).

- 8) Партийная система не вполне способна контролировать протестное поведение избирателей. Особая модель российского централизма переносит фокус протестного голосования на уровень отдельных политических субъектов.
- 9) Все еще сохраняющийся «чиновничий беспредел» на локальном уровне в отдельных регионах.
- 10) Недоверие к существующим партиям, неправительственным организациям и к тем общественным движениям, которые позиционируют себя как отстаивающие интересы общества.
- 11) Слабость и безынициативность региональных властей, слабо подотчетных населению и ожидающих от федерального центра принятия всех ключевых решений. Определенная проблема российских властей состоит в том, что первые лица государства нередко фактически вынуждены брать на себя обязанности региональных властей и чиновников среднего ранга в вопросах взаимодействия с обществом.

Часто наблюдаемая боязнь чиновников высказать свое мнение или открыто дискутировать с оппонентами из протестных движений придает силы последним, накачивая их политическим капиталом, так как получается, что руководители этого движения в основном дискутируют с президентом. Неизбежно возникает вопрос: а где же остальные представители власти? Возможно, основная причина пассивности чиновников заключается в карьерном страхе. (Institut...2018: p. 31).

В Европе – например, во Франции – ситуация значительно отличается. В Париже существует неписаное правило: чиновники, начиная с районного и заканчивая федеральным уровнем, присутствуют на митингах, посвященных тем или иным общественно значимым проблемам. Они более открыты для публичных дискуссий на телевидении и в других СМИ, активно участвуют в общественной жизни. При этом многие из активистов общественных организаций перешли в дальнейшем на госслужбу (Kalamayov 2013: p. 240).

Заключение. Общие выводы и прогнозы

Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы (Institut...2018: p. 33–34):

- 1) Сегодня государственная власть стоит перед необходимостью кардинального изменения коммуникативной стратегии. Основные усилия должны быть связаны не с реагированием на уже разворачивающийся социальный протест, а с профилактикой социального недовольства.

- 2) Мир вступает в эпоху, когда политику больше невозможно подменять политическими технологиями. Технологическое и информационное сопровождение может и должно стать частью стратегии власти по снижению протестных настроений, а не заменять собой эту стратегию.
- 3) «Жёсткий» стиль коммуникации с населением и политическими противниками больше не работает. Концепция «сильной руки» постепенно уступает место концепции «диалога с обществом». В условиях, когда в общественном сознании укрепляется тезис о том, что государство снимает с себя ряд социальных обязательств, использование «административного» стиля коммуникации будет восприниматься как «отсталость» и неадекватность власти.
- 4) Ключевыми субъектами протеста остаются парламентские партии, старающиеся уловить новые направления и агрегировать требования протестующих. Но весомая роль традиционных партий сохраняется только благодаря их широким электоральным возможностям (Goworko-Sktadanek 2019). В период между выборами на первый план выходит внесистемная оппозиция и внеинституциональные субъекты протеста, которые более оперативно реагируют на изменение ситуации в регионах.
- 5) Среди типов протеста начинает преобладать кумулятивный протест, характеризующийся концентрацией различных видов протестной повестки. Наблюдается также тенденция роста числа трудовых, экологических и контекстных протестов.
- 6) Несмотря на непростую социальную ситуацию, у власти есть возможности для снижения протестных настроений. Для этого необходимо изменение коммуникативной стратегии через внедрение новых механизмов «обратной связи» и повышение профессионализма властных спикеров.
- 7) В ближайшей перспективе следует ожидать роста протестных настроений в российском обществе. Это определяется ухудшающейся социально-экономической обстановкой и усталостью значительной части россиян от политического доминирования нынешней политической элиты.
- 8) В организации протестных акций во внеэлекторальный период будет возрастать роль представителей внесистемной оппозиции. Региональные политические партии зачастую слабо реагируют на местную повестку, аморфны и бездеятельны, порой контролируются региональной олигархией. В этих условиях будет возрастать роль «внесистемных игроков», способных позиционировать себя как беспристрастных лидеров общественного мнения.
- 9) Радикализация протестных настроений во многом будет зависеть от тех мер, которые предпримет федеральная и региональная власть. С высокой степенью достоверности можно говорить о том, что «закручивание гаек» приведёт к росту протестного движения и постепенной трансформации социально-экономических требований в политические.

Таким образом, в России складывается новая политическая реальность, для которой характерно снижение доверия к государственным институтам, рост протестных

настроений, широкое использование в политическом процессе новых коммуникативных технологий. Эта реальность предъявляет к субъектам политического процесса новые требования, предполагающие глубокий анализ общественных настроений и выработку современных методов и технологий противодействия возникающим угрозам.

Ярослав Ринатович Игнатовский – политконсультант, генеральный директор аналитического центра PolitGeneration.

Yaroslav R. Ignatovskiy – Political Consultant, General Director of the Analytical Center PolitGeneration (Russia).

Дмитрий Георгиевич Михайличенко – доктор филос. наук, руководитель АНО «Институт региональной экспертизы».

Dmitriy G. Mikhailichenko – Doctor of Philosophy, a Head of the NGO "Institute of Regional Expertise" (Russia).

Владимир Геннадьевич Иванов – доктор полит. наук, доцент кафедры сравнительной политологии факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов.

Vladimir G. Ivanov – Doctor of Political Science, Associate Professor of the Department of Comparative Politics, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University) (Russia).

Николай Анатольевич Евдокимов – кандидат полит. наук, ведущий аналитик АНО «Институт региональной экспертизы».

Nikolai A. Evdokimov – PhD in Political Science, Lead Analyst at the "Institute of Regional Expertise" (Russia).

Мария Александровна Пушкина – кандидат психол. наук, доцент кафедры российской политики факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета.

Maria A. Pushkina – PhD in Psychology, Associate Professor of the Department of Russian Politics, Saint-Petersburg State University (Russia).

➔ References:

- BOCK Pauline (2019), *The Yellow Jackets blinded by police weapons*, "Politico", 06.02.2019, <https://www.politico.eu/article/yellow-jackets-blinded-police-weapons-france-protests/> (29.07.2019).
- CODY Edward (2010), *France in turmoil as nationwide strike over pension reform stretches on*, "The Washington Post", 21.10.2010, <https://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/10/21/AR2010102103924.html?hpid=moreheadlines> (29.07.2019).
- FOM (2018), *Doklad „Protestnyj potencial”*, 10-11 November 2018.
- FOM (2019), *Protestnyye nastroyeniya. Uroven' nedovol'stva vlastyami i gotovnost' protestovat'*, https://fom.ru/posts/11090#tab_03 (08.08.2019).
- GOWORKO-SKŁADANEK Beata (2019), *Stosunek Rosjan do Dumy Państwowej na podstawie wszechrosyjskich sondaży Centrum Lewady i WCIOM przeprowadzonych w latach 2001–2017*, „Przegląd Europejski”, nr 1/2019.
- INSTITUT REGIONALNOY EKSPERTIZY (2018), *Doklad Instituta regionalnoy ekspertizy "Protestnoe pole v Rossii: formaty i praktika (analiz keysov 2017-2018 gg.)"*, http://irex.group/uploads/article/pdf/108/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B5%D1%81%D1%82_...pdf (31.12.2018)

- INSTITUT REGIONALNOY EKSPERTIZY (2019), *Ekho Bolotnoy. Kakimi posledstviyami chrevaty proshedshie v Moskve protesty*, <http://irex.group/articles/eho-bolotnoi-kakimi-posledstviyami-chrevaty-proshedshie-v-moskve-protesty> (29.07.2019).
- KALAMANOV Vladimir (2013), *Vremâ preodoleniâ: prakticheskaâ filosofiâ rossiyskoy idei*, Moskva
- LEVADA-CENTER (2019), *Polozhenie del v strane: potencial protesta s politicheskimi trebovaniyami*, <https://www.levada.ru/indikator/polozhenie-del-v-strane/>
- ORDYNSKAIA Elena V. (2019), *The priority tasks of the state in ensuring the growth of real incomes of the population*, "RUDN Journal of Public Administration", vol. 6, no 2.
- WCIOM (2019a), *Indeks lichnogo protestnogo potentsiala*, https://wciom.ru/news/ratings/protestnyj_potencial/ (29.07.2019)
- WCIOM (2019b), *Indeks obshchestvennogo protestnogo potentsiala*, https://wciom.ru/news/ratings/protestnyj_potencial/ (14.07.2019)
- WITKOWSKA Marta (2017), *Deliberation as a tool to find solutions to overcome the crisis in the European Union*, "Przegląd Europejski", nr 1(43).
- WOJTASZCZYK Konstanty Adam (red.) (2015), *Crises in the Process of European Integration and Approaches to their Management*, Warsaw.

IMPRESJE EUROPEJSKIE

Życie z pasją, czyli jak odkryć pracę, która się nie nudzi

Karolina Charchuła, *Uniwersytet Warszawski (Polska)*

E-mail: k.charchula@student.uw.edu.pl

ORCID ID: 0000-0002-0739-9910

Streszczenie:

Celem tego eseju jest uświadomienie, jak ważnym aspektem jest odnalezienie pasji w wykonywanej przez nas pracy. Przedstawia interesującą ścieżkę kariery, jaką może być praca w instytucjach unijnych. Esej może być inspiracją do podjęcia takiej formy zatrudnienia. Dane wykorzystane w eseju zostały opracowane na podstawie rozmowy przeprowadzonej z urzędnikiem unijnym.

Słowa kluczowe: praca, urzędnik UE, Unia Europejska, egzamin EPSO, europoseł, Przewodniczący Parlamentu Europejskiego.

Living with passion, or how to discover a job that is not boring

Abstract:

The aim of this essay is to promote the importance of work with passion. It describes an interesting alternative that can be taken thanks to the EU institutions. The essay also contains information about the benefits of such employment. Essay is based on the interview with the EU official.

Keywords: work, EU official, European Union, EPSO exam, MEP, President of the European Parliament.

Wszyscy chcą prowadzić życie z pasją. Pasje pobudzają zmysły, wyzwają pozytywne emocje i nadają życiu kierunek. Sprawiają, że nabiera ono kolorów i większego sensu. Tylko bardzo trudno je połączyć z pracą, ale czy na pewno? Są zawody, które bez problemu możemy powiązać z naszym hobby, np. bycie kucharzem. Ktoś lubi gotować i dostaje jeszcze za to pieniądze. Brzmi dobrze, ale zawsze znajdzie się to „ale”. Po jakimś czasie, nawet najlepszy kucharz znudzi się, robiąc po raz setny te same dania. Jak w takim razie znaleźć idealną pracę, która będzie ofertą dla wszystkich? Będzie dobrze płatna i przede wszystkim będzie ciekawa, inspirująca?

Teoretycznie wystarczy bogata osobowość, dobra znajomość języka angielskiego i ukończone studia licencjackie (jeśli chcemy mieć wszystkie prawa pracownicze, ale również wystarczy tylko zdana matura). To chyba nie są wygórowane wymagania, prawda? Te kryteria spełnił mój rozmówca i został urzędnikiem unijnym. Teraz każdy mnie wyśmiewa: urzędnik i ciekawa praca? Odpowiem: tak, da się to połączyć. Trzeba dodać, że wiek też nie jest ważny. Tylko oczywiste jest to, że po 35 roku życia każdy człowiek ma już jakieś doświadczenie. Na przykład, do trzydziestki pracujesz jako programista w wielkiej korporacji, a potem zdajesz egzamin EPSO (*European Personnel Selection Office* – Europejski Urząd Doboru Kadr) i zostajesz informatykiem w danej instytucji UE. Wyjaśnię to na przykładzie mojego rozmówcy, który uzyskał tytuł magistra z ekonomii. Chciał zostać księgowym i marzyło mu się wtedy biuro rachunkowe. Jednakże, w trakcie studiów zorientował się, że to nie jest kierunek jego marzeń, i że to go nie interesuje. Za to motoryzacja była w jego sercu od lat. Wykorzystał swoje zainteresowania, pisząc felietony o samochodach w tygodniku *Gość Niedzielny*. Pomogła mu także działalność społeczna. Nigdy wcześniej nie interesował się polityką, czy nawet Unią Europejską (do której *de facto* Polska wówczas jeszcze się nie przyłączyła), i nie chciał być politykiem. Po prostu pojawiła się okazja, aby pomagać w kampaniach wyborczych, i tak uczynił. W końcu przyszedł moment, kiedy Polska weszła do Unii Europejskiej, i odbyły się pierwsze wybory do Parlamentu Europejskiego. W dzisiejszych czasach zabrzmiałoby to dziwnie, ale wtedy mało który poważny polityk chciał startować w tych wyborach. Wynikało to z powszechnego przekonania ludzi, że wyjazd do Parlamentu Europejskiego „zabija” karierę polityczną w kraju, czyli jest raczej przeszkodą. Bardzo wiele osób, które nie wiedziały jeszcze co to w ogóle jest, a były politykami doświadczonymi, nie chciały tam jechać. Partie polityczne postawiły więc na ludzi mniej znanych, mniej doświadczonych, ale z pewnym kapitałem społecznym (profesorowie, znane osoby itd.). Mój rozmówca został poproszony, aby pomóc w takiej kampanii osobie z bardzo dużymi szansami na mandat. W momencie wygranej dostał propozycję pracy jako asystent. Mógł wybrać, czy chce być w Brukseli, czy w Polsce. Zdecydował się na wyjazd za granicę, jednakże z perspektywą na rok, ponieważ nie wiedział, jak tam będzie. Okazało się, że podoba mu się ta praca, i został na całą kadencję europośta.

Pod koniec kadencji wziął udział w trzyetapowym konkursie EPSO. Poszczególne etapy polegają na symulacjach codziennych sytuacji w miejscu pracy, które pozwalają zbadać umiejętności ogólne kandydatów. Co ciekawe, dopiero za trzecim razem mojemu rozmówcy udało się przejść wszystkie etapy. Dlatego w momencie jak skończyła się

kadencja europośta, dla którego był asystentem, trafiła mu się inna posada. Mianowicie sam zaproponował pomoc w kampanii innemu europośтови, który miał zamiar ubiegać się o reelekcję. Mój rozmówca pracował w sztabie wyborczym. Po wygranej, po dwóch tygodniach ten europoseł oznajmił, że będzie brał udział w wyborach na Przewodniczącego PE. Każdy Przewodniczący PE ma swój Gabinet, a to jest około 30 osób. Europoseł miał oczywiście swoich dotychczasowych asystentów, ale skoro Gabinet Przewodniczącego PE jest o wiele większy, potrzebował znaleźć dodatkowe osoby. Tam mój rozmówca dostał ofertę pracy jako *Speechwriter*. Trzeba zaznaczyć, że to było ogromne szczęście, ponieważ miał rozpoczęte EPSO i dostał propozycję pracy w Gabiniecie Przewodniczącego PE, a to najbardziej prestiżowe miejsce pracy w całym Parlamencie. Praca w Gabiniecie nie należała do najłatwiejszych: od rana do wieczora, często 7 dni w tygodniu, podróże, pisanie, stres. To było duże wyzwanie przy tak aktywnym polityku jak ówczesny Przewodniczący PE. Aczkolwiek nie było mowy o nudzie. Nie był też na żadnym kursie uczącym „sprawnie pisać”, pisał po prostu trochę do gazet. Pracując w Gabiniecie, zdał w międzyczasie wszystkie etapy EPSO i dzięki temu mógł zostać zatrudniony na wyższe stanowisko i więcej zarabiać.

Pod koniec kadencji pracodawca, czyli Parlament Europejski, musiał mu zaproponować coś innego (mniej lub bardziej interesującą pracę) i dodatkowo przysługiwały mu wszystkie prawa pracownicze (np. różnego rodzaju urlopy, czy dodatki do pensji). Jednocześnie bardzo chciał wrócić do Polski, bo już 7 lat mieszkał za granicą. Dowiedział się, że istnieje Biuro Informacyjne Parlamentu Europejskiego w Polsce (podobnie jak w każdym kraju członkowskim). Był wakat w Warszawie i wewnętrzna rekrutacja (tylko wśród *official'i*, czyli dla urzędników, którzy zdali egzamin EPSO). I tak wrócił do Polski, przyjmując stanowisko na kolejne 4 lata jako *Public Relations Officer* w randze Administratora (AD – czyli samodzielnego, merytorycznego pracownika). W tym czasie pojawiła się możliwość zmiany pracy. Kolega mojego rozmówcy, który był szefem sekcji komunikacyjnej w warszawskim Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej, po 8 latach musiał jechać na tzw. *mobility*. Jest to zasada, że co kilka lat trzeba zmieniać miejsce pracy (to daje szansę uniknięcia nudy). Mój rozmówca znowu zgłosił się, gdyż była to szansa na awans, i został szefem sekcji. Ówczesna szefowa Przedstawicielstwa Komisji i przełożeni z Brukseli wybrali go spośród trzech kandydatów. W ten sposób łatwo można zdobywać awanse, ale trzeba pamiętać o *mobility*, ponieważ po jakimś czasie mój rozmówca znowu będzie musiał się przenieść. Dzięki temu, nie ma „piramidy”, ponieważ każdy może kandydować na dane stanowisko, a liczy się osobowość danej osoby, znajomość języków itd.

Zaznaczam, że mój rozmówca miał wykształcenie typowo ekonomiczne, w ogóle nie interesował się wcześniej Unią Europejską. I trudno w to uwierzyć, ale cały czas jego praca jest dla niego interesująca. Wynika to z jego ambicji, ale również zaradności. Co zrobić w momencie odczuwania nudy w takiej pracy? Po prostu można zawiesić swoją pracę dla instytucji UE. Istnieje taka „furtka”. Dzięki temu, jeśli poczujemy, że chwilowo się wypaliliśmy, możemy np. założyć własną firmę lub zatrudnić się w jakimś innym przedsiębiorstwie. Jeśli będziemy chcieli wrócić, to wystarczy śledzić *vacancy notice* (czyli wewnętrzne rekrutacje) lub rekrutować się bezpośrednio przez EPSO. Nie ma

z tego żadnych konsekwencji. Można powiedzieć, że to taki urlop od pracy urzędnika UE. Jest to bardzo kuszące, bo na pewno nie zaznamy poczucia zmarnowanego czasu. Trzeba pamiętać, że czasami można trafić na typową pracę urzędniczą i odczuć sfrustrowanie, ale to wszystko zależy od nas, na jakie tory pokierujemy naszą karierę.

Przykład powyższej opisaney historii udowadnia, że da się żyć z pasją mając pracę, w której trudno się nudzić. Wiele zależy od stanowiska, jakie wybierzemy, a praca w instytucjach UE ma wiele do zaoferowania. Dlatego, jeśli skończyłeś studia i nie wiesz gdzie się zatrudnić, aby dobrze zarabiać, to warto pomyśleć o otwartym konkursie EPSO. Obecnie w Komisji Europejskiej pracuje ponad 33 tys. osób. To niemal małe państwo – niewiele więcej obywateli liczy, na przykład, Księstwo Lichtensteinu. Urzędnicy, którzy dopiero zaczynają pracę, zarabiają od 2 654 EUR do 3 003 EUR kwoty podstawowej. Sekretarze i pracownicy biurowi zarabiają od 4 921 do 5 568 EUR. Dodatkowo pamiętajmy też o dodatkach (np. na dziecko, diety dojazdowe, utrzymanie). Jedyne, na co trzeba być gotowym, to możliwość wyjazdu za granicę, ponieważ istnieje polityka *mobility*. Według mnie, warto spróbować, zdać egzamin EPSO. Popracować jako urzędnik 5 lat, zrobić sobie przerwę, zatrudnić się gdzie indziej i potem znowu wrócić na 5 lat. Unikamy rutyny, dobrze zarabiamy, mamy cenne doświadczenie i dobrą znajomość języka obcego. Ale nie tylko! Mamy też kontakty, umiejętności i wiedzę – sami zaczynamy być osobą pożądaną, więc możemy zacząć inaczej poszukiwać swojego miejsca na rynku pracy. Z osoby szukającej pracy możemy stać się osobą pomagającą odnaleźć się innym.

Karolina Charchuła – studentka na dwóch kierunkach: Europeistyka oraz Dziennikarstwo i Medioznawstwo na Uniwersytecie Warszawskim, pełnomocnik finansowy w Zarządzie Samorządu Studentów Wydziału Dziennikarstwa, Informacji i Bibliologii. Interesuje się polityką unijną Polski i Hiszpanii oraz środowiskiem medialnym na całym świecie.

Karolina Charchuła – student of European Studies and of Journalism and Media Studies at the University of Warsaw, financial representative in the Student Council Board of the Faculty of Journalism, Information and Bibliology. She is interested in EU policy in Poland and Spain, and the media around the world.

www.wuw.pl

