

TRZY OBLICZA UNIJNYCH GRANIC

Polityka granic zewnętrznych Unii Europejskiej

MONIKA TROJANOWSKA-STRZĘBOSZEWSKA

ISBN: 978-83-7561-138-0
format 165/235, oprawa miękka
liczba stron: 336
cena: 49,90 zł



Książka stanowi próbę wyjaśnienia fenomenu Unii Europejskiej. Odwołując się do trzech modeli terytorialnej organizacji władzy autorka pyta, czy realizowany w UE projekt politycznego i ekonomicznego zjednoczenia ma charakter quasi-państwowy, (neo)średniowieczny czy imperialny? Odpowiedź na to pytanie przynosi analiza funkcjonalnego wymiaru unijnych granic wewnętrznych. Pokazuje ona, że na gruncie unijnej polityki granic zewnętrznych równolegle realizowane są konkurujące ze sobą trzy strategie oddziaływania na funkcje i charakter tych granic. Książka polecana jest studentom europeistyki i stosunków międzynarodowych, a także wszystkim tym, których nurtują pytania, czym jest i w którą stronę zmierza UE.

Publikacja jest wartościowym i twórczym przedsięwzięciem co najmniej z trzech przyczyn:

- *wyboru tematu – aktualnego i stanowiącego przedmiot zainteresowania różnych dyscyplin naukowych: politologii, prawa, socjologii, ekonomii czy socjologii;*
- *twórczej jego konceptualizacji z pokazaniem różnych aspektów omawianego zjawiska przy równocześnie silnym osadzeniu w paradygmatach politologicznych;*
- *analitycznego charakteru przejawiającego się w podporządkowaniu niezbędnego opisu potrzebom formułowanych wniosków i syntez.*

– prof. dr hab. Konstanty A. Wojtaszyk, Katedra Europeistyki, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski

O AUTORCE

Monika Trojanowska-Strzęboszewska – doktor nauk politycznych, adiunkt w Katedrze Instytucji Europejskich Instytutu Politologii UKSW, absolwentka Szkoły Nauk Społecznych przy IFiS PAN. Obszar zainteresowań badawczych: integracja europejska, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki dotyczącej granic zewnętrznych UE oraz europejskich polityk migracyjnych, a także teorii i koncepcji integracji europejskiej.

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów	11
Wstęp	13
ROZDZIAŁ 1	
UE jako terytorialna jednostka polityczna	21
Czym jest UE?	23
UE – projekt <i>quasi</i> -państwowy, (neo)średniowieczny czy imperialny?	30
Terytorialny charakter UE	40
Lokalizacja i zmiany granic zewnętrznych UE	47
Pozaeuropejski wymiar granic zewnętrznych UE	60
ROZDZIAŁ 2	
Kształtowanie się polityki granic zewnętrznych UE	68
Geneza polityki granic zewnętrznych UE	70
Polityka EWG wobec regionów przygranicznych	73
Polityka EWG wobec osobowych kontroli granicznych	77
Kwestie kontroli granic w ramach współpracy międzyrządowej – na „obrzeżach” EWG	83
Istota i pojęcie polityki granic zewnętrznych Unii Europejskiej	88
Wewnętrzne zróżnicowanie polityki granic zewnętrznych UE	100

ROZDZIAŁ 3

Współpraca transgraniczna	115
Problematyka granic w sferze polityki regionalnej	115
Postrzeganie granic w kontekście regionów przygranicznych	118
Instrument działania – Inicjatywa Wspólnotowa INTERREG	124
Priorytet – współpraca transgraniczna	128
„Otwarte” granice jako cel	143

ROZDZIAŁ 4

Kontrole graniczne	148
Problematyka granic w Obszarze Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości	149
Postrzeganie granic w kontekście swobody przepływu osób	160
Instrument działania – <i>acquis</i> Schengen	167
Priorytet – wzmocnione kontrole graniczne	177
„Szczelne” granice jako cel	184

ROZDZIAŁ 5

Stabilizacja (za)granicy	191
Problematyka granic w obszarze stosunków zewnętrznych	192
Postrzeganie granic w kontekście europejskiego bezpieczeństwa	203
Instrument działania – strategie partnerstwa i akcesji	210
Priorytet – „bądźcie tacy jak my”	223
Przyjazna (za)granica jako cel	229

ROZDZIAŁ 6

Polityka UE wobec wybranych granic zewnętrznych	238
„Tak jakby” granice	240

Granice UE z minipaństwami	242
Granice UE z państwami EFTA	247
Granice „trwałe”	255
Granica dysproporcji i podziałów	256
Partnerstwo śródziemnomorskie	262
Priorytet uszczelniania granic	267
Zakończenie, czyli jakie granice jakiej UE?	273
Spis map	287
Bibliografia	289
1. Źródła	289
2. Monografie i opracowania	294
3. Artykuły i analizy	305
Indeks	309

ROZDZIAŁ 1

UE jako terytorialna jednostka polityczna

Powszechnie, zwłaszcza w ujęciu tradycyjnym, pojęcie terytorium i pojęcie granice polityczne wiązane są z pojęciem państwo. Wprawdzie pojęcie terytorium znacznie wyprzedza pojęcie nowożytne państwo, to jednak związek między państwowością i terytorialnością w znacznym stopniu wpłynął na sposób postrzegania obu pojęć¹. To państwo jako pierwsze na stałe połączyło w sobie pierwiastek terytorialny i polityczny, stając się określoną terytorialnie instytucją sprawującą władzę². W naukach politycznych i prawnych (także w doktrynie prawa międzynarodowego) przyjęto, że terytorium obok ludności i władzy publicznej, stanowi kluczowy składnik konstytutywny państwa³. Uznano, że terytorium i władza, a także ludność, stanowią podstawę charakterystyki każdego państwa, pozwalają określić jego zasięg i charakter, a wskazując na jego właściwości organiczne, dają mu podstawę istnienia.

Próbując uogólnić charakter związku terytorialności z państwowością, można zauważyć, że terytorium i wyznaczające go granice stanowią po prostu integralną część definicji państwa. Abstrahując od typu terytorialności

¹ Por. Trojanowska-Strzęboszewska M., *Granice i terytorium w Europie – proces kształtowania się i znaczenie pojęć*, „Civitas” 2006 nr 9.

² Anthony Giddens, formułując definicję nowoczesnego państwa, posługiwał się określeniem *a bordered power container*, aby podkreślić znaczenie precyzyjnie wytyczonego terytorium jako fundamentalnej cechy państwa. Jego zdaniem dla istnienia państwa niezbędne są dwa elementy: terytorium i władza, która to terytorium organizuje. Por. Giddens A., *A contemporary critique of historical materialism*, Vol. 2, *Nation-state and violence*, University California Press, Los Angeles 1987.

³ Por. Jellinek G., *Ogólna nauka o państwie*, t. 2, Warszawa 1924; Oppenheim L.F., *International Law*, 8th ed., Vol. 1, Longman, London 1955.

właściwej nowożytnemu państwu narodowemu wskazać można, że definicja każdej terytorialnie zorganizowanej jednostki politycznej wymaga wskazania na jej granice. Łaciński termin *definitio* (podobnie jak *finio*) oznacza nie tylko „wskazywać”, „ustalać” i „określać”, ale również właśnie „odgraniczać” i „ograniczać”. Zatem łacińskie *finis*, powszechnie tłumaczone jako linia graniczna czy ograniczenie, oznacza także cel i zamiar. Granice nie tylko wyznaczają obszar pewnego terytorium, ale przede wszystkim delimitując, definiują terytorialnie zorganizowaną instytucję władzy. Z jednej strony, jak wskazują Liam O’Dowd i Thomas M. Wilson, w ujęciu historycznym granice międzynarodowe stanowiły efekt budowania nowoczesnej państwowości⁴, z drugiej – natura i funkcje granic konstituowały określony typ państwowości czy szerzej – władzy zorganizowanej terytorialnie.

Mając na uwadze, że we współczesnej Europie państwa coraz częściej muszą się liczyć z rosnącą konkurencją instytucji pozapaństwowych sprawujących realną władzę, granice międzypaństwowe przestały być jedynymi liniami wyznaczającymi kluczowe podziały na politycznych, gospodarczych i społecznych mapach Europy. Obok wpływowych nieterytorialnych instytucji politycznych, takich jak np. korporacje i zinstytucjonalizowane ruchy transnarodowe, kluczową rolę w tym procesie odgrywać zaczęła terytorialnie zorganizowana Unia Europejska.

UE, w ramach stopniowo pogłębianych działań integracyjnych, otwierała i rozmontowywała granice wewnętrzne swoich państw członkowskich, równocześnie wyznaczając i umacniając swoje własne granice zewnętrzne. Proces ten nie sprowadzał się tylko do prostego delegowania funkcji, ale stanowiąc istotną część wznoszenia europejskiej konstrukcji, polegał na „tworzeniu” (w sensie terytorialnym i funkcjonalnym) szczególnego typu granic. Chociaż unijne granice, z formalno-prawnego punktu widzenia nadal pozostały granicami międzypaństwowymi, jednocześnie „stały się” granicami specyficznej, jedynej w swoim rodzaju, wspólnoty ekonomiczno-politycznej.

Można zatem przyjąć, że tak jak charakter i funkcje granic państwowych wynikają z natury państwa, charakter unijnych granic zewnętrznych jest nierozzerwalnie związany z naturą samej UE i prowadzonej przez nią polityki. Dlatego też, aby odpowiedzieć na pytanie, z jakiego typu granicami mamy do czynienia, analizując granice zewnętrzne UE, niezbędne jest wskazanie na podstawowe cechy charakterystyczne europejskiego projektu zjednoczeniowego.

⁴ Por. O’Dowd L., Wilson T.M., *Borders, nation and state. Frontiers of sovereignty in the New Europe*, Avebry, Aldershot 1996.

Aby jednak już na wstępie uniknąć jednoznacznych rozstrzygnięć dotyczących natury Unii Europejskiej, sytuujących ją po stronie tej czy innej koncepcji teoretycznej, w dalszych analizach Unia określona została w kategoriach ogólnych jako „jednostka polityczna”. Termin ten został zaczerpnięty z koncepcji Raymonda Arona, który stworzył go na określenie terytorialnie zorganizowanej politycznej zbiorowości, różniącej się zarówno od państwowych, jak i niepaństwowych podmiotów polityki i uczestników stosunków międzynarodowych⁵. Definicja ta, wykraczając poza horyzont państwowy, pozwala odnosić podstawowe kategorie polityczne (takie jak władza, przywództwo, tworzenie i realizacja polityki oraz granice) do struktury, jaką jest UE, zachowując dystans wobec projektów integracji o charakterze *quasi*-państwowym. Zwraca ona uwagę na takie ogólne cechy europejskiego projektu, jak: 1) terytorialny charakter, nie rozstrzygając przy tym o koncepcji terytorialności, która stoi u jego podstaw; 2) polityczny charakter całego projektu, który odnosi się do możliwości tworzenia i prowadzenia własnej polityki, włączając w to politykę zagraniczną; 3) wewnętrzne zorganizowanie, co pozwala badać stopień spójności i wewnętrzne relacje w ramach całej struktury, zarówno w układzie wertykalnym, jak i horyzontalnym.

Czym jest UE?

Na podstawie *Traktatu z Maastricht*, podpisanego 7 lutego 1992 r., utworzono Unię Europejską w oparciu o trzy Wspólnoty Europejskie (Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, Europejską Wspólnotę Gospodarczą), uzupełnione nowymi politykami i formami współpracy międzyrządowej. W ten sposób powstała trójfilarowa struktura Unii. W I filarze, zwanym też wspólnotowym bądź – z uwagi na jego charakter prawny – ponadnarodowym, umieszczono cele i polityki realizowane na mocy traktatów założycielskich trzech Wspólnot Europejskich⁶, przy czym najważniejszą z nich – Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) przemianowano na Wspólnotę Europejską (WE), uznając poszerzający się zakres jej kompetencji i działań, znacznie wykraczający poza cele *stricte* gospodarcze.

⁵ Por. Aron R., *Pokój i wojna między narodami (teoria)*, tł. A. Mielczarek, Centrum im. A. Smitha, Warszawa 1995.

⁶ Do *Traktatu Lizbońskiego* (TL) filar wspólnotowy tworzyły dwie wspólnoty: Wspólnota Europejska oraz Europejska Wspólnota Energii Atomowej. *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali* został podpisany na 50 lat i wygasł 23 lipca 2002 r.

W II filarze usytuowano kwestie związane z tworzącą się wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa państw członkowskich (WPZiB), III filarem zaś objęto współpracę prowadzoną przez państwa członkowskie UE w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (WSiSW)⁷.

Chociaż struktura ta w ciągu kolejnych dziesięciu lat dwukrotnie poddawana była istotnym zmianom traktatowym, jej zasadnicze cechy pozostały niezmiennie⁸. Od momentu powstania, UE cechowało duże zróżnicowanie instytucjonalno-prawne pomiędzy poszczególnymi filarami czy sferami działania. Wynikało ono przede wszystkim z tego, że w ramach całej unijnej struktury, państwa członkowskie w jednych dziedzinach zgodziły się podejmować decyzje wspólnie, w innych ściśle ze sobą współpracować, a w pozostałych podejmować decyzje całkowicie autonomicznie, uwzględniając jedynie interesy pozostałych państw członkowskich.

Od początku bowiem kształt unijnej konstrukcji oscylował – jak zauważył Roman Kuźniar – wokół trzech opcji: ponadnarodowej (wspólnotowej), międzyrządowej i mieszanej (wspólnotowo-międzyrządowej), którą najczęściej uznawano za realnie obowiązującą⁹. Chociaż zasadniczo można przyjąć, że kolejne reformy traktatowe zbliżały UE do rozwiązań o charakterze ponadnarodowym, jednak stopień „uwspólnotowienia” poszczególnych polityk i form współpracy nadal pozostawał bardzo zróżnicowany. Państwa członkowskie mimo najczęściej deklarowanego stanowiska prowspólnotowego, jedynie w obliczu silnej presji zewnętrznej skłonne były akceptować zmiany, które w istocie ograniczały ich wpływ na proces podejmowania decyzji i stanowienia prawa w UE. Łatwiej zgodę na tego typu działania osiągnano w odniesieniu do sfery gospodarczej niż wobec kwestii dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, polityki zagranicznej czy obrony.

Oznaczało to, że o ile w ramach filaru wspólnotowego coraz więcej decyzji oparto na systemie głosowania większościowego (większością kwalifikowaną

⁷ Od *Traktatu amsterdamskiego*, przyjętego 2 października 1997 r., po przeniesieniu polityki wizowej, azylowej, imigracyjnej oraz współpracy sądowej w sprawach cywilnych do filaru wspólnotowego, filar III stanowiła jedynie współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych.

⁸ Istotną zmianę w odniesieniu do tych zagadnień wprowadził dopiero TL. Zgodnie z jego postanowieniami zlikwidowano strukturę filarową UE, czyniąc ją jednolitą wewnątrznie. Należy jednak pamiętać, że pomimo tej zmiany UE nadal zdecydowała się działać w pewnych sferach i politykach w oparciu o szczególne zasady i procedury, czego najlepszym dowodem jest WPZiB.

⁹ Por. Kuźniar R., *Międzynarodowa tożsamość Europy (UE)*, w: Haliżak E., Parzymies S. (red.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002.

i zwykłą), o tyle w odniesieniu do pozostałych filarów uznano, że decyzje powinny zapadać przede wszystkim w oparciu o zasadę jednomyślności. Ponadto chociaż dotychczasowe instytucje EWG (Rada UE, Komisja Europejska, Parlament Europejski, Trybunał Sprawiedliwości) stały się instytucjami podstawowymi dla całej UE, to ich kompetencje w każdym z filarów (czy też w odniesieniu do różnych sfer działania UE) zdefiniowano odmiennie¹⁰.

Zachęcamy do lektury!