

MAREK JERCZYŃSKI

INSTYTUT GEOGRAFII I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU PAN
WARSZAWA

FUNKCJE GRANIC W INTEGRUJĄCEJ SIĘ EUROPIE

ZARYS TREŚCI. Funkcje i forma granic politycznych podlegają nieustannemu procesowi przemian. Istotę tych przemian przedstawiono na przykładzie dwu odmiennych modeli państwowości: państwa narodowego i Unii Europejskiej.

SŁOWA KLUCZOWE: granice, państwo narodowe, Unia Europejska

WSTĘP

Wśród zjawisk i problemów towarzyszących współczesnemu procesowi reorganizacji przestrzeni europejskiej szczególne miejsce zajmują kwestie granic państwowych i migracji zagranicznych. Z jednej strony, stało się to za sprawą rozpadu Związku Radzieckiego, Jugosławii i podziału Czechosłowacji oraz powstania na ich zrębach odrębnych, niepodległych państw. Z drugiej strony, wynika to z przemian, jakim podlega funkcja granicy państwowej w przypadku coraz bardziej integrujących się wspólnot o charakterze ponadpaństwowym i ponadnarodowym. Procesy globalizacyjne nakładają się na nie, wzmacniając je i modyfikując.

Znaczące zmiany w tej dziedzinie następują w Polsce. Uwarunkowane są one położeniem geopolitycznym terytorium państwa, pomiędzy dezintegrującym się Wschodem a integrującym się Zachodem, oraz reorientacją jego priorytetów politycznych. Ich wyrazem było przystąpienie do struktur NATO oraz aktualne starania o wejście do Unii Europejskiej (UE). Usytuowanie krajów kandydackich względem siebie i Wspólnoty Zachodniej, a także dominujący kierunek międzynarodowych ruchów wędrowniczych na obszarze Polski wyznaczają granicę zachodnią, a w szczególności wschodnią granicę państwową kluczową

rolę w procesie integracyjnym. W tym kontekście, rozważania nasze ogniskujemy wokół problemu: w jaki sposób procesy integracji ekonomicznej i społecznej w obrębie samej Unii przeobrażają formę i funkcje granic wewnętrznych i granicy zewnętrznej jednoczącej się Wspólnoty?

Jaką rolę w kształtowaniu związków i struktur przestrzennych spełnia aktywna polityka imigracyjna państw członkowskich UE?

Jakiego rodzaju zmiany są następstwem tej polityki jeżeli chodzi o ogólną sytuację migracyjną Polski i pośrednio, krajów z nią sąsiadujących?

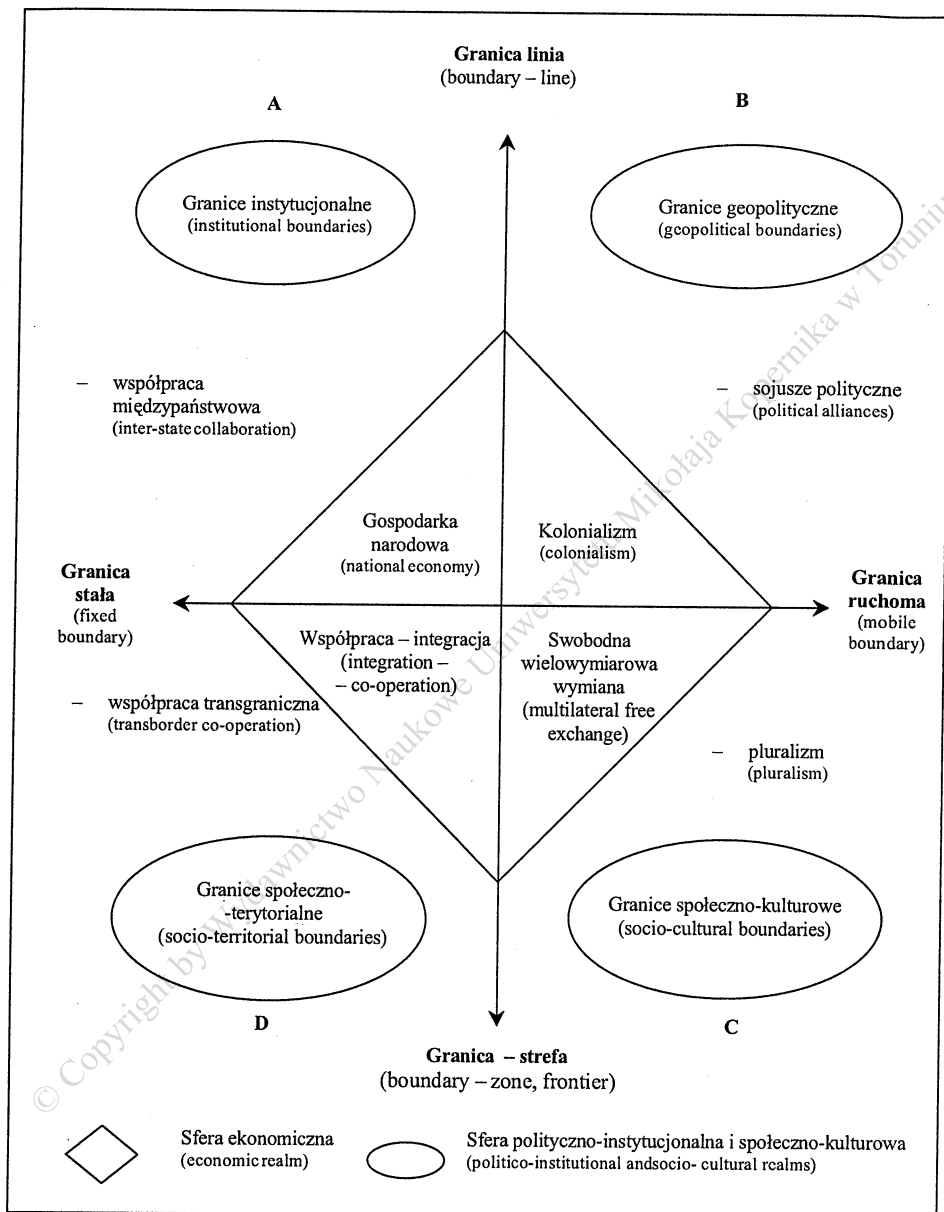
Dla pełniejszego uzmysłowienia istoty zachodzących zmian w funkcji granicy, przydatne wydaje się nawiązanie do koncepcji i ujęć typologicznych uwzględniających ewolucję tego zjawiska w szerszej perspektywie czasoprzestrzennej.

KONCEPCJA I TYPY GRANICY

Koncepcję granicy cechuje dwoistość. Jest ona zarówno czynnikiem *separacji* pomiędzy różnymi systemami instytucjonalno-politycznymi, jak i czynnikiem *kontaktu* pomiędzy różnymi zbiorowościami i społeczeństwami.

Odmiernym typom granic właściwa jest odmienna sfera problematyki, odrębne są też formy współdziałania. Wartościowego uogólnienia uwzględniającego współzależności tego rodzaju dostarcza typologia, którą zaproponował R. Ratti (1996). Granica w tym ujęciu rozpatrywana jest jako *stała* lub *ruchoma* w wymiarze czasowym oraz jako *linia* lub *strefa* w wymiarze przestrzennym. Cztery koncepcje granicy tworzą kombinacje odpowiadające różnym fazom historycznym i dostarczają podstawy do wyróżnienia czterech kategorii typologicznych (rys. 1):

- Kategoria A, wyznaczona według cech „granicy linii” i „granicy stałej” stanowi tę dziedzinę granic instytucjonalnych i stosunków międzypaństwowych, które są typowe dla fazy historycznej konstrukcji państw narodowych.
- Kategoria B, z kombinacją cech właściwych „granicy linii” z cechami „granicy ruchomej”, odwołuje się do dziedziny geopolitycznej, ze swymi zmiennymi strefami wpływu i zmiennymi sojuszami politycznymi.
- Kategoria C, dotyczy związku pomiędzy granicą postrzeganą jako „granica ruchoma” i przezywaną jako „granica strefa”, ujmuje ona dziedzinę obyczajów i granic kulturowych, uwzględniając zarazem pluralizm struktur tożsamości.
- Kategoria D, odwołuje się do sytuacji, w której granica występuje w roli linii demarkacyjnej (granica stała) pomiędzy jednostkami polityczno-instytucjonalnymi i granicą w roli strefy kontaktu pomiędzy społecznościami. Ujmuje kwestię granic społeczno-terytorialnych i problematykę współpracy transgranicznej. Sytuacja ta dotyczy fazy aktualnej konstrukcji UE.



Rys. 1. Typologia sytuacji wyznaczona przez problematykę granicy

Źródło: R. Ratti, 1996.

Fig. 1. Typology of situations determined by problems connected with the boundary

Source: R. Ratti, 1996.

Wartość typologii wzbogacona jest ponadto przez uwzględnienie w rozważaniach, obok sfery polityczno-instytucjonalnej i społeczno-kulturowej, sfery ekonomicznej. W ten sposób kontekst granicy instytucjonalnej sensu stricto odsyła do sytuacji gospodarki głęboko zakotwiczonej do narodu i do wymiany pomiędzy narodami. Z drugiej strony, gospodarka podboju (np. kolonializm) odpowiada scenariuszowi granic geopolitycznych, zarazem „granicy linii” i „granicy ruchomej”. W przypadku państw (kategoria D) i regionów (kategoria C) funkcjonujących w systemie otwierających się granic dąży się, w miarę możliwości, do zniesienia przeszkód i barier względem ruchu i komunikacji, gospodarka działa zatem w systemie wielorakiej wymiany i współpracy.

GRANICA W PAŃSTWIE NARODOWYM

Zróznicowany efekt oddziaływania granicy, względem rozmaitych kategorii przepływu, wynika z jej odmiennej roli w różnych modelach organizacji państwa. Dla współczesnego kierunku przemian integracji europejskiej podstawowe znaczenie w tym względzie ma przejście od modelu A do modelu D (rys. 1).

Mimo że jasno wyznaczone i zmilitaryzowane granice znane były od starożytności, co najmniej do końca XVIII wieku granice państwowe nie występują w postaci liniowej. W przeważającej mierze są to węższe lub szersze strefy, często zmienne w czasie, składające się z przemieszanych enklaw i eksklaw należących do sąsiadujących i rywalizujących jednostek politycznych.

Granica w sensie współczesnym, stała w czasie i linearna w formie, jest produktem XIX wieku. Chociaż pierwowzoru upatruje się w państwie westfalskim, najbardziej istotne znaczenie dla jej ukształtowania miało powstanie i rozwój instytucji suwerennego państwa narodowego będącego, w swej dojrzałej formie, następstwem Rewolucji Francuskiej. W przeciwieństwie do wcześniejszych form suwerenności oraz organizacji ludzi i działalności, cechą charakterystyczną państwa narodowego było wprowadzenie zasady terytorialnej. W średniowiecznej Europie, hierarchiczne podporządkowanie warstw społecznych (np. monarcha, szlachta, chłop) i znaczenie lokalnych więzi feudalnych sprzyjało wielorakim układom społecznym; terytorium nie było czynnikiem konstytuującym istotę ówczesnych jednostek politycznych. Szttywne granice przestrzenne stały się ważne dopiero wtedy, kiedy suwerenność państwa i obywatelstwo w obrębie jego terytorium zastąpiły suwerenność monarchy w obrębie sztywnej struktury społecznej (The Dictionary of Human Geography, 1994:37).

Suwerenność jako pełnia władzy i kontroli sprawowanej przez państwo nad obywatelami i wszelkimi rodzajami działalności na jego terytorium („suwerenność terytorialna”) wymagała bezwzględnej kontroli przejść i przemieszczeń na granicach. Szeroka akceptacja tej doktryny oznaczała zarazem szczególny typ granicy i kontroli granicznej. Zasadnicza nowość polegała na tym, że terytorial-

nie rozbieżny dotąd przebieg funkcjonalnie różnych granic osiągnął teraz stan pełnej zbieżności przestrzennej (Anderson, 2000). Granice państwa narodowego są precyzyjnie wyznaczone i oznaczają dokładny terytorialny kres uprawnień państwa do suwerenności. Skupiają one i spełniają trzy podstawowe funkcje (Guichonnet, Raffestin, 1974):

- funkcję kontroli: każde przekroczenie linii granicznej podlega kontroli państwowej;
- funkcję prawną: linia granicy dokładnie określa terytoria podporządkowane normom prawnym i regułom Państwa;
- funkcję fiskalną: funkcji kontroli towarzyszy pobieranie opłat celnych.

Rygorystyczne egzekwowanie powyższych funkcji, potęgowane atmosferą rzekomego zagrożenia, sprawia, że efekt granicy jest dyskryminacyjny i penalityczny. Granica pełni rolę bariery ograniczającej wszelki ruch, wymianę i komunikację. W rzeczywistości, poza nielicznymi przykładami, mamy raczej do czynienia z sytuacją, w której granica spełnia rolę filtra. Pozostaje ona względnie otwarta i przenikalna w stosunku do jednych oraz zamknięta i nieprzenikalna względem innych kategorii ruchu i rodzajów przepływu. Stopień otwarcia/domknięcia granicy jest wyrazem zmieniających się priorytetów polityki narodowej, która w coraz większym stopniu poddawana jest rosnącemu ciśnieniu czynników zewnętrznych.

GRANICA W UNII EUROPEJSKIEJ

Doniosłe przeobrażenia w tej dziedzinie przynosi rozwój odmiennego modelu państwowości. Stanowi on konsekwencję realizacji idei *Zjednoczonej Europy* zrodzonej w kręgach elity zachodniej w końcu II wojny światowej. Współcześnie jej konkretnym wyrazem jest instytucja Unii Europejskiej jednoczącej, od 1995 roku, piętnaście państw będących zarazem członkami Wspólnot Europejskich (powstałych wcześniej i funkcjonujących nadal organizacji międzynarodowych, w swej pierwotnej funkcji przede wszystkim o charakterze ekonomicznym). UE utworzona została w 1993 roku na mocy Traktatu z Maastricht (1992 r.), który rozszerzył współpracę państw członkowskich w wielu dziedzinach. W jeszcze większym stopniu niż poprzednio, podstawowym celem jest osiągnięcie większej jedności gospodarczej, walutowej i politycznej.

Na wielu polach Unia Europejska funkcjonuje zgodnie z pełnomocnictwami udzielonymi jej przez państwa członkowskie. Traktat z Maastricht oparł działalność (politykę) UE na trzech filarach różniących się stopniem/zakresem „uwspólnotowienia” (integracji) i metodą (procedurą) podejmowania decyzji (The three pillars..., 2000). Zakres „uwspólnotowienia” zmienia się w zależności od rozpatrywanej sfery zagadnień i odzwierciedla, jak znaczna część odpowiedzialności (suwerenności) została przekazana ze szczebla narodowego (pań-

stwa członkowskiego) na szczebel Wspólnoty (ponadnarodowy). Polityka wysoce zintegrowana oznacza zatem, że decyzje podejmowane są przez instytucje Wspólnoty i że państwa członkowskie znaczną część swej suwerenności delegowały na wyższy poziom. Metody podejmowania decyzji i/ lub typ polityki określa się wówczas jako instytucjonalne lub wspólnotowe. Natomiast polityka reprezentująca nikły stopień integracji wskazuje na zachowanie suwerenności państwa w danej dziedzinie. Procedury decyzyjne, typy współpracy i polityka pomiędzy państwami członkowskimi a Unią mają w tym przypadku charakter międzyrządowy. Taki zasadniczo międzyrządowy charakter właściwy jest filarowi drugiemu (*Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – CFSP*) i filarowi trzeciemu (*Współpraca policji i sądownictwa w sprawach kryminalnych*).

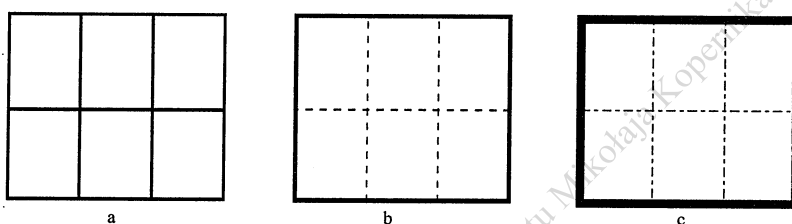
Filar pierwszy: *Wspólnoty Europejskie* (Wspólnota Europejska, Europejska Wspólnota Węgla i Stali, i Euroatom) obejmuje obszary działań, za które odpowiedzialne są instytucje Wspólnoty. Obszarów takich jest obecnie siedemnaście. Wysoce zintegrowany charakter działań osiągnięto w przypadku: wspólnej polityki rolnej (CAP), wspólnej polityki w dziedzinie handlu i transportu, polityce monetarnej. Szczebel pośredni reprezentowany jest m.in. przez działy: sieci trans-europejskie i zdrowie publiczne. Niski poziom integracji cechuje politykę gospodarczą i spójności społecznej, mimo że jest ona prowadzona w ścisłej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi a UE. Cele ustalane są na poziomie Wspólnoty, a za ich realizację odpowiedzialni są zarządzający regionami. W niektórych dziedzinach kraje zachowują autonomię (np. edukacji, kultury, opieki społecznej, zatrudnienia itd.). UE ustala standardy minimalne, natomiast państwa członkowskie mają swobodę na wprowadzenie standardów podwyższonych.

Chociaż indywidualne państwa wykazują duży opór przeciwko utracie części swojej suwerenności na rzecz szczebla ponadnarodowego, ogólnie rzecz biorąc występuje tendencja ku bardziej wspólnotowym formom działalności Unii Europejskiej. Tendencja ta przejawia się nie tylko przez rosnący stopień integracji i skoordynowania polityki w zakresie niektórych obszarów filaru pierwszego, ale również przez przesunięcie niektórych dziedzin z filarów międzyrządowych do filaru wspólnotowego (np. swobodny przepływ osób).

Wymiar przestrzenny dokonujących się przemian przedstawiony został na rys. 2. W uproszczonej formie ilustruje on współzależność, jaka występuje pomiędzy pogłębiającymi się procesami integracyjnymi a funkcjami i formą granic wewnętrznych i zewnętrznych UE.

Integracja ekonomiczna na poziomie Wspólnoty wymaga intensywnych, różnorodnych i nieskrępowanych układów interakcji międzypaństwowej. Wszelkie zatem bariery fizyczne i ograniczenia prawne w stosunku do przepływu towarów, usług, informacji, kapitału i osób zostają znoszone (efekt tzw. integracji negatywnej). Jednocześnie dla efektywnego funkcjonowania wspólnego rynku niezbędny jest mechanizm tzw. integracji pozytywnej, polegający na stworzeniu ścisłych form współpracy opartej na wysoce skoordynowanej i zharmonizowa-

nej, wspólnej polityce gospodarczej i społecznej. Prowadzi to do terytorializacji i centralizacji funkcji zarządzania, informacyjnej i kontroli na granicy zewnętrznej w postaci złożonego zespołu środków rekompensujących utratę tych funkcji na granicach wewnętrznych. Zanikanie kontroli na granicach wewnętrznych zmienia ich funkcję i formę. Rozpatrywana jako czynnik kontaktu, granica traci swoje cechy linearnej bariery, stając się w coraz większym stopniu strefą pośredniczącą pomiędzy społecznościami. W przeciwnym kierunku zmierza rozwój granicy zewnętrznej. Skupiając zwielokrotnioną suwerenność musi ona zapewniać poczucie bezpieczeństwa członkom Wspólnoty. Stąd wzmocnienie jej roli jako bariery i granicy „twardej” względem świata zewnętrznego.



Rys. 2. Etapy procesu integracji społeczno-gospodarczej i przestrzennej Unii Europejskiej (zaniżanie granic państwowych – b; wzmocnienie kontroli na granicy zewnętrznej UE – c).

Fig. 2. Stages in the process of socio-economic and territorial integration of the European Union (control declining at the internal boundaries [national] and strengthening of the control at the external boundary of the EU).

LITERATURA

- Anderson, M., (2000) *The transformation of border controls: A european precedent?* [in:] Andreas, P., Snyder, T., (eds) *The Wall...*
- Andreas, P., Snyder, T., (eds) (2000) *The Wall around the West. State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*, Rowman and Littlefield Publishers, Inc., Lanham. Boulder, New York, Oxford, p. 15–29.
- Collinson, S., (1996) *Visa requirements, carrier sanctions, 'safe third countries' and 'readmission': the development of an asylum 'buffer zone' in Europe*, Transactions of the Institute of British Geographers. New Series vol. 21, No. 1, p. 76–90.
- Guichonnet, P., Raffestin, Cl., (1974) *Géographie des frontières*, PUF, Paris.
- Johnston, R. J., Gregory, D., Smith, D. M., (eds) (1994), *The Dictionary of human geography*, Basil Blackwell, Oxford.
- Ratti, R., (1996) *Problématique de la frontière et du développement des régions – frontières*, Sciences de la Société, No. 37, p. 37–48.
- The three pillars of the European Union. Source d'Europe, Centre d'information sur l'Europe, 2000 /<http://www.presidence-europe.fr/>.

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu