

STUDIA I ANALIZY EUROPEJSKIE
– NR 2(8)/2011

PÓŁROCZNIK NAUKOWY POŚWIĘCONY
ZAGADNIENIOM POLITYCZNYM
KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA 2011 R.
– POD REDAKCJĄ DR KAROLINY MARCHLEWSKIEJ

PUBLIKACJA PRZYGOTOWANA ZOSTAŁA PRZY WSPÓŁPRACY
PUNKTU INFORMACYJNEGO KOMISJI EUROPEJSKIEJ
EUROPE DIRECT – BYDGOSZCZ
ORAZ WYŻSZEJ SZKOŁY GOSPODARKI

RECENZENT NAUKOWY TOMU 2(8)/2011
PROF. DR HAB. ROMAN BÄCKER

RECENZJA ARTYKUŁU W JĘZYKU ANGIELSKIM
PROF. DR HAB. BOGDAN PIETRULEWICZ

REDAKCJA NAUKOWA TOMU 2(8)/2011
DR KAROLINA MARCHLEWSKA

RADA NAUKOWA „STUDIÓW I ANALIZ EUROPEJSKICH”:

- Prof. dr hab. Roman Bäcker – Uniwersytet Mikołaja Kopernika
- Prof. dr hab. Ryszard Borowicz – Uniwersytet Mikołaja Kopernika
- Prof. dr hab. Zdzisław Mach – Uniwersytet Jagielloński
- Prof. dr hab. Krystyna Michałowska-Gorywoda – Szkoła Główna Handlowa
- Prof. dr hab. Andrzej Kaleta – Uniwersytet Mikołaja Kopernika
- Prof. Aleksander Kozlov – Saint Petersburg State Polytechnical University
- Prof. dr hab. Wielisława Warzywoda-Kruszyńska – Uniwersytet Łódzki
- Prof. dr hab. Grażyna Ulicka – Uniwersytet Warszawski
- Prof. dr hab. Andrzej Szahaj – Uniwersytet Mikołaja Kopernika
- Prof. dr hab. Zenon Wiśniewski – Uniwersytet Mikołaja Kopernika
- Prof. dr hab. Ryszard Zięba – Uniwersytet Warszawski
- Dr hab. Zbigniew Czachór, prof. UAM – Uniwersytet Adam im. Mickiewicza
- Dr hab. Krzysztof Piątek, prof. UMK – Uniwersytet Mikołaja Kopernika

ZESPÓŁ REDAKCYJNY „STUDIÓW I ANALIZ EUROPEJSKICH”:

- REDAKTOR NACZELNY – dr Karolina Marchlewska
- ZESPÓŁ TEMATYCZNY (REDAKTORZY MERYTORYCZNI) – dr Michał Cichoracki, dr Marek Chamot, prof. WSG; dr Karolina Marchlewska; dr Marzena Sobczak-Michałowska, prof. WSG; dr Ilona Urbany-Popiołek; dr Agnieszka Wedeł-Domaradzka
- SEKRETARZE – mgr Marta Tybura, mgr Joanna Wójtowicz
- REDAKTOR STATYSTYCZNY – prof. dr hab. Magdalena Osińska
- REDAKTORZY JĘZYKOWI: dr Małgorzata Zamojska – język polski, mgr Joanna Jercha-Malinowska i mgr Agnieszka Wyciechowska – język angielski
- **Skład:** Agnieszka Obaid

ISSN 2081-5530
Bydgoszcz 2011

EUROPEAN STUDIES AND ANALYSES
– 2(8)/2011

SCIENTIFIC SEMI-ANNUAL DEDICATED TO THE POLITICAL
ISSUES OF THE EUROPEAN COMMITTEE FOR THE YEAR 2011
EDITED BY KAROLINA MARCHLEWSKA, PH.D.

PREPARED BY THE EUROPEAN INFORMATION RELAY
EUROPE DIRECT – BYDGOSZCZ IN COOPERATION
WITH THE UNIVERSITY OF ECONOMY

Bydgoszcz 2011

PEER REVIEWER - VOLUME 2(8)/2011:

PROF. DR HAB. ROMAN BÄCKER,

REVIEW OF THE ARTICLE IN ENGLISH:

PROF. DR HAB. BOGDAN PIETRULEWICZ

ACADEMIC EDITING – VOLUME 2(8)/2011:

Karolina Marchlewska, Ph.D.

EDITORIAL BOARD OF "EUROPEAN STUDIES AND ANALYSES":

- Prof. dr hab. Roman Bäcker – Nicolaus Copernicus University
- Prof. dr hab. Ryszard Borowicz – Nicolaus Copernicus University
- Prof. dr hab. Zdzisław Mach – Jagiellonian University
- Prof. dr hab. Krystyna Michałowska-Gorywoda – Warsaw School of Economics
- Prof. dr hab. Andrzej Kaleta – Nicolaus Copernicus University
- Prof. Aleksander Kozlov – Saint Petersburg State Polytechnical University
- Prof. dr hab. Wielisława Warzywoda-Kruszyńska – University of Lodz
- Prof. dr hab. Grażyna Ulicka – University of Warsaw
- Prof. dr hab. Andrzej Szahaj – Nicolaus Copernicus University
- Prof. dr hab. Zenon Wiśniewski – Nicolaus Copernicus University
- Prof. dr hab. Ryszard Zięba – University of Warsaw
- Dr hab. Zbigniew Czachór, prof. UAM – Adam Mickiewicz University
- Dr hab. Krzysztof Piątek, prof. UMK – Nicolaus Copernicus University

EDITORIAL TEAM OF "EUROPEAN STUDIES AND ANALYSES":

- EDITOR-IN -CHIEF – Karolina Marchlewska, Ph.D.
- EDITORIAL TEAM – Michał Cichoracki, Ph.D., Marek Chamot, Ph.D., Karolina Marchlewska, Ph.D., Marzena Sobczak-Michałowska, Ph.D., Ilona Urbany-Popiołek Ph.D., Agnieszka Wedeł-Domaradzka, Ph.D.
- SECRETARIES – Marta Tybura, M.Sc., Joanna Wójtowicz, M.Sc.
- STATISTICAL EDITOR – prof. dr hab. Magdalena Osińska
- LANGUAGE EDITOR: Małgorzata Zamojska, Ph.D. – Polish; Joanna Jercha-Malinowska, M.Sc. and Agnieszka Wyciechowska, M.A. – English
- TECHNICAL EDITOR – Agnieszka Obaid

ISBN 2081-5530

Bydgoszcz 2011

**STUDIA I ANALIZY EUROPEJSKIE
- PÓŁROCZNIK NAUKOWY 2(8)/2011**

**PRZYGOTOWANY PRZY WSPÓŁPRACY
PUNKTU INFORMACYJNEGO KOMISJI EUROPEJSKIEJ
EUROPE DIRECT - BYDGOSZCZ
ORAZ WYŻSZEJ SZKOŁY GOSPODARKI**

**POŚWIĘCONY ZAGADNIENIOM POLITYCZNYM
KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA 2011 R.**

POD REDAKCJĄ DR KAROLINY MARCHLEWSKIEJ

**PUBLIKACJA WSPÓŁFINANSOWANA
PRZEZ KOMISJĘ EUROPEJSKĄ
I WYŻSZĄ SZKOŁĘ GOSPODARKI W BYDGOSZCZY**

SPIS TREŚCI:

KAROLINA MARCHLEWSKA

Wstęp

11

ARTYKUŁY:

JOANNA WÓJTOWICZ

Specyfika Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w świetle postanowień Traktatu z Lizbony – instrumenty i ramy prawno-institutionalne

15

TOMASZ LEŚNIAK Instytucjonalne aspekty funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa	33
SZYMON RNOWICZ Relatywnie (nie)bezpieczna Europa	41
MACIEJ GÓRECKI Współpraca policyjna w Unii Europejskiej w świetle Konwencji Wykonawczej Schengen – pościg transgraniczny, obserwacja transgraniczna i System Informacyjny Schengen	53
MARLENA DRYGIEL Konceptcje adaptacyjne Polski wobec systemu bezpieczeństwa Unii Europejskiej	67
MATEUSZ GRZELCZYK, MIKOŁAJ J. TOMASZYK Inauguracja negocjacji wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej na lata 2014-2020 w świetle kryzysu w strefie euro	82
JAKUB JANUS Kontrowersje wokół niekonwencjonalnych instrumentów polityki monetarnej	97
JUSTYNA TRUBALSKA Solidarność energetyczna Unii Europejskiej – próba definicji	108
AGNIESZKA JEZIEJSKA, MARCIN GÓRSKI Dyrektywa timesharingowa i jej transpozycja do polskiego porządku prawnego	117
MARTA TYBURA <i>Go local</i> – ewolucja europejskiej polityki informacyjnej KE z uwzględnieniem funkcjonowania sieci informacji europejskiej Europe Direct	129
MAŁGORZATA ANNA PITURA What future for the stability of the European Union's Mediterranean Neighbourhood in the context of the Union for the Mediterranean and the European Neighbourhood Policy	142

KAROLINA GAWRON Stosunek Unii Europejskiej do państw Grupy Wyszehradzkiej w procesie integracji europejskiej	153
BEATA JURKOWSKA Trudna droga Chorwacji do Unii Europejskiej	166
KATARZYNA KOWALEWSKA Kwestia Kosowa a integracja Serbii z Unią Europejską	179
RECENZJE: RAFAŁ WILLA Recenzja książki: Stanisław Parzymies (red.), <i>Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych</i> , Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2009, ss. 446.	192
AFILIACJE	196
ABSTRAKTY	202
PUNKTY INFORMACYJNE KOMISJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT W POLSCE	207

**EUROPEAN STUDIES AND ANALYSES –
SCIENTIFIC SEMI-ANNUAL 2(8)/2011**

**PREPARED BY THE EUROPEAN INFORMATION RELAY
EUROPE DIRECT – BYDGOSZCZ IN COOPERATION
WITH THE UNIVERSITY OF ECONOMY**

DEDICATED TO THE POLITICAL ISSUES
OF THE EUROPEAN COMMITTEE FOR THE YEAR 2011

EDITED BY KAROLINA MARCHLEWSKA, PH.D.

PROJECT CO-FINANCED BY THE EUROPEAN COMMITTEE
AND UNIVERSITY OF ECONOMY IN BYDGOSZCZ

TABLE OF CONTENTS:

KAROLINA MARCHLEWSKA

Introduction 13

ARTICLES:

JOANNA WÓJTOWICZ

The characteristics of the Common Foreign and Security Policy in
the light of the Treaty of Lisbon – instruments and legal-institu-
tional framework 15

TOMASZ LEŚNIAK

Institutional aspects of functioning of The High Representative of
the Union for Foreign Affairs and Security Policy 33

SZYMON RONOWICZ Relatively (un)safe Europe	41
MACIEJ GÓRECKI Police cooperation in the European Union in the light of Convention implementing the Schengen Agreement – cross-border pursuing, cross-border observation and Schengen Information System	53
MARLENA DRYGIEL Poland's adaptive concepts towards the security system in the European Union	67
MATEUSZ GRZELCZYK, MIKOLAJ J. TOMASZYK The inauguration of negotiations about multiannual financial frames of the EU for the years 2014-2020 in the light of the crisis in the Eurozone	82
JAKUB JANUS Controversies over unconventional instruments of monetary policy	97
JUSTYNA TRUBALSKA European Union energy solidarity	108
AGNIESZKA JEZIERSKA, MARCIN GÓRSKI Timesharing directive and its transposition into the Polish legal order	117
MARTA TYBURA Go local – evolution of European Information Policy of the Council of Europe with regard to functioning of the Information Relay Europe Direct	129
MAŁGORZATA ANNA PITURA What future for the stability of the European Union's Mediterranean Neighbourhood in the context of the Union for the Mediterranean and the European Neighbourhood Policy	142
KAROLINA GAWRON Attitude of the European Union towards Visegrad Group Countries in the process of European integration	153

BEATA JURKOWSKA Croatia's difficult journey towards the European Union	166
KATARZYNA KOWALEWSKA Kosovo case and Serbia's integration with the European Union	179
REVIEWS: RAFAŁ WILLA Book review: Stanisław Parzymies (ed.), <i>Diplomacy or force? European Union in international relations</i> , Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warsaw 2009, 446 pages.	192
AFFILIATIONS	196
ABSTRACTS	202
THE EUROPEAN INFORMATION RELAY EUROPE DIRECT IN POLAND	207

WSTĘP – DR KAROLINA MARCHLEWSKA

Od 2008 r. **półrocznik naukowy „Studia i Analizy Europejskie”** podejmuje się próby opisywania Unii Europejskiej (UE) z różnych perspektyw jej funkcjonowania. Działanie to ma na celu przybliżanie Unii Czytelnikom poprzez poruszanie lub wyjaśnianie zagadnień, ważnych z europejskiego punktu widzenia, ale także włączanie się w debaty, które wiążą się z przyszłością wspólnoty. A ponieważ każdy głos w dyskusji jest ważny, również i my staramy się, aby aktywnie w procesie tym uczestniczyć.

W numerze 8. „Studiów i Analiz Europejskich” postanowiliśmy opisać obszary, które Komisja Europejska w roku 2011 uznała za swoje priorytety. Wśród nich znalazły się zagadnienia związane z poprawą sytuacji gospodarczej i **politycznej, zmianami klimatycznymi i zrównoważonym rozwojem w Europie**; działaniami, które ujęte zostały w priorytetach – „**Po pierwsze obywatele**”, zagadnieniem „**Europa jako partner na arenie międzynarodowej**” oraz „**Lepszymi uregulowaniami prawnymi i przejrzystością**”.

W obliczu niepokojów polityczno-społecznych, z jakimi mamy do czynienia na arenie międzynarodowej i pogłębianiem integracji europejskiej, polityka zagraniczna Unii stała się punktem wyjścia do rozważań, które podjęliśmy w naszej kolejnej książce. Rozpoczęliśmy je od przybliżenia reguł funkcjonowania polityki zagranicznej UE w obliczu zapisów Traktatu z Lizbony, czemu poświęcony został artykuł **Joanny Wójtowicz**. Ważny wymiar partnerstwa w Europie i spraw międzynarodowych zaprezentowali: **Beata Jurkowska**, która skupiła swoją uwagę na Chorwacji, jako kolejnym państwie członkowskim Unii, **Katarzyna Kowalewska**, która poruszyła temat integracji Kosowa i Serbii z UE oraz **Tomasz Leśniak**, który przybliżył instytucjonalne aspekty funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.

Z polityką zagraniczną wiążą się kwestie bezpieczeństwa, stąd też kolejnym obszarem tematycznym zaprezentowanym w „Studiach i Analizach Europejskich” są sprawy związane z charakterystyką aktualnych zagrożeń dla Unii Europejskiej, co przedstawione zostało przez **Szymona Ronowicza**, oraz zagadnienia związane ze współpracą policyjną w ramach strefy Schengen, co z kolei przybliżył **Maciej Górecki**. W obszarze tym wypowiedziała się również **Marlena Drygiel**, która w swoim artykule poddała analizie ewolucję polityki bezpieczeństwa Polski w kontekście europejskim, w okresie od zakończenia zimnej wojny do ratyfikacji Traktatu z Lizbony.

Kryzys gospodarczy i perturbacje w strefie euro to tematy, które zdominowały Unię Europejską w 2011 r. W związku z tym w obszar związany z poprawą sytuacji gospodarczej i społecznej UE wpisaliśmy się tekstami **Jakuba Janusa**, który

w swoim artykule przybliżył zagadnienia związane z kontrowersjami wokół niekonwencjonalnych instrumentów polityki monetarnej. Z kolei **Mateusz Grzelczyk** i **Mikołaj J. Tomaszuk** poruszyli temat negocjacji nad wieloletnimi ramami finansowymi Unii Europejskiej na lata 2014-2020, w świetle kryzysu w strefie euro i Prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej.

Z kolei obszar zmian klimatycznych i zrównoważonego rozwoju omówiony został przez Justynę Trubalską, która podjęła się przybliżenia zagadnień związanych z solidarnością energetyczną, skoncentrowała się zatem nad tematem tak ważnym w trwającej obecnie w Unii debacie nad wspólną polityką energetyczną.

Przejrzystość i uregulowania prawne to kwestie, które zawsze wzbudzają liczne kontrowersje. Tym razem postanowiliśmy skupić się nad ochroną konsumenta w świetle unijnej dyrektywy timesharingu. Temat ten przybliżyli nam **Agnieszka Jezierska** i **Marcin Górski**, którzy opisali nowe przepisy w tym zakresie, mające na celu zapewnienie konsumentom jednakowo wysokiego poziomu ochrony w całej Unii.

„**Po pierwsze obywatele**” to priorytet Komisji Europejskiej ukierunkowany na promowanie praw, które przysługują Europejczykom. **Marta Tybura** w przygotowanym przez siebie artykule poruszyła kwestię polityki komunikacyjnej i problemów z tym związanych oraz prawa do informacji. Rozwiązania w tym zakresie rzutują na całą sferę informacyjną Unii.

Wraz z numerem 8 „Studiów i Analiz Europejskich” następuje rozbudowa jego formuły o artykuły anglojęzyczne. Pierwszym z nich będzie tekst **Małgorzaty Anny Pitury**, laureatki I miejsca w konkursie Punktu Informacyjnego Komisji Europejskiej Europe Direct – Bydgoszcz na najlepszą pracę licencjacką i magisterską z zakresu współczesnych stosunków międzynarodowych UE (edycja II, 2010). Tekst ten traktować należy jako prognozę w zakresie polityki Unii Europejskiej w basenie Morza Śródziemnego w kontekście najważniejszych problemów tego regionu, działań UE oraz najnowszych wydarzeń w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie.

Całość publikacji zamyka recenzja książki pod redakcją Stanisława Parzymiesa, pt. *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, autorstwa **Rafała Willi**.

„Studia i Analizy Europejskie” nr 8 to zbiór artykułów, które stanowią podsumowanie naszych przemyśleń i obserwacji na tematy, które ujęte zostały przez Komisję Europejską w formie „Rocznej strategii polityczna na rok 2011”. Publikację tę należy więc traktować jako wkład w ważne europejskie sprawy, wpływające na życie i pomyślność Unii Europejskiej w kolejnych latach.

INTRODUCTION – KAROLINA MARCHLEWSKA, PH.D.

Since 2008 the scientific semiannual publication „European Studies and Analyses” has been attempting to describe the European Union from different perspectives of its functioning. This action has been taken to present the EU to the readers by mentioning and explaining the issues which are important from the European point of view, but also by taking part in debates which discuss the issue of the EU future. And since each opinion in the discussion is important, we also try to take active part in this process.

In the issue no. 8 we have decided to present our opinion on the topics which the European Commission established as its priorities in 2011. Among these priorities there are issues such as political and economic recovery, climate change and sustainable Europe, actions included in “Putting the citizen first” priority, the issue of “Europe as a world partner”, and “Better regulation and transparency”.

In the face of political and social anxiety, with which we deal in the international arena, the EU foreign policy has become the starting point for consideration presented in our volume. It starts with the article by Joanna Wójtowicz which introduces the rules of the EU foreign policy in accordance with the Lisbon Treaty. An important issue of partnership in Europe and international affairs is presented by Beata Jurkowska, who focuses on Croatia as the new EU member country, Katarzyna Kowalewska, who raises the topic of integration of Kosovo and Serbia with the EU, and Tomasz Leśniak, who introduces institutional aspects of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy.

Foreign policy involves also the matter of security, thus another area discussed in this volume of “European Studies and Analyses” covers the issues of current menaces to the EU, described by Szymon Ronowicz, and police cooperation within the framework of the Schengen Area, presented by Maciej Górecki. This issue is also brought up by Marlena Drygiel, who, in her article, analyses the evolution of Poland’s security policy in the European context in the period between the end of the Cold War and the Treaty of Lisbon ratification.

Economic crisis and troubles in the Eurozone are the matters which were prevalent in the EU in 2011. Therefore, we discuss the topic of improvement of economic and social situation in the article by Jakub Janus, who describes controversies regarding unconventional instruments of monetary policy. Additionally, Mateusz Grzelczyk and Mikołaj J. Tomaszuk brings up the issue of negotiations of the EU multiannual financial frames for 2014-2020, in the face of Polish Presidency of the Council of European Union and the crisis in Eurozone.

In turn, the issue of climate change and sustainable Europe is developed by Justyna Trubalska, who discusses energy solidarity, which is such an important matter in the current debate about the common energy policy in the EU.

Transparency and regulation have always been controversial issues. This time we have decided to concentrate on the consumer protection in the light of the European timesharing directive. This topic is discussed by Agnieszka Jezierska and Marcin Górski, who describe new regulations which aim at providing consumers with the same level of protection in the EU-wide area.

“Putting the citizen first” is the European Commission’s priority focused on the promoting the rights to which the Europeans are entitled. In her article Marta Tybura discusses the question of communication policy, problems related to this policy and the right to information. Unfortunately, many shortcomings have been indicated in this area, which have negative impact on the whole information sector in the EU.

Volume no. 8 introduces the extended form of “European Studies and Analyses” which will consist of additional articles in English. The first article in English presented in the book is the text by Małgorzata Anna Pitura, who is the winner of the contest for the best Bachelor or Master thesis on the topic of contemporary international relations organized by The European Commission Information Relay Europe Direct in Bydgoszcz (2nd edition 2010). This article ought to be treated as the forecast of the EU policy in the area of the Mediterranean Sea in the context of the main problems of this region, European Union-related activities and the latest events in the North Africa and Near East.

The volume ends with Rafał Willa’s review of the book “Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych” („Diplomacy or Power? European Union in international relations”) by (ed.) Stanisław Parzymies.

No. 8 of „European Studies and Analyses” is a collection of articles which are a summary of our thoughts and remarks concerning the topics which were included in the “Annual Policy Strategy for 2011” by the European Commission. Our publication ought to be treated as a contribution to the important European matters influencing the EU life and prosperity in the next years.

JOANNA WÓJTOWICZ

CENTRUM EUROPEJSKIE IM. ROBERTA SCHUMANA
PRZY WYŻSZEJ SZKOLE GOSPODARKI W BYDGOSZCZY

Specyfika Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w świetle postanowień Traktatu z Lizbony – instrumenty i ramy prawno-instytucjonalne

Zarys treści: Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa stanowi najbardziej ustrukturyzowaną sferę działań Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej. Pomimo formalnego zniesienia postanowieniami Traktatu z Lizbony filarowej konstrukcji UE, obszar WPZiB pozostał w formule współpracy międzyrządowej, co wciąż nadaje mu charakter odmienny od innych polityk unijnych. Specyfika WPZiB przejawia się w różnych jej aspektach: instrumentalnym, proceduralnym, jak też instytucjonalnym. Wynika to głównie ze złożoności materii, której polityka ta dotyczy, a także szczególnego rodzaju kompetencji przyznanych UE w tej dziedzinie oraz zasady jednomyślności, stosowanej tu jako ogólnej metody podejmowania decyzji.

Niniejszy artykuł ma na celu zaprezentowanie, głównie w oparciu o obecnie obowiązujące uregulowania traktatowe, specyfiki Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) Unii Europejskiej (UE) w kontekście rozwiązań instytucjonalnych, zasad, procedur oraz prawnych instrumentów przyjętych dla jej stanowienia i realizowania. Ujmując WPZiB w tym wymiarze, należy mieć jednocześnie na uwadze, iż międzyrządowy charakter tej polityki, pozostającej *in statu nascendi* sprawia, że przejrzystość i efektywność niektórych regulacji wciąż pozostawiać może wiele do życzenia. Jednakże dotychczasowy instytucjonalny rozwój WPZiB, a w tym integralnej wobec niej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), odznaczający się relatywnie wysokim stopniem dynamiki, pozwala także dostrzec jej potencjał, motywujący do dalszego doskonalenia w przyszłości.

Zakres i charakter WPZiB oraz jej miejsce w strukturze UE

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa w momencie swego formalnego powstania (w Traktacie z Maastricht) usytuowana została w drugim z trzech filarów, które złożyły się wówczas na kształt nowo powstałej Unii Europejskiej.¹ Już sam ten fakt wskazywał na jej wysoce specyficzny charakter. Ujęta w formułę międzyrządowej współpracy i podlegająca zasadzie jednomyślności WPZiB znalazła się, jak znakomicie obrazuje Joanna Matuszewska, „na ziemi niczyjej” pomiędzy I filarem – kluczowym dla istnienia i rozwoju polityk wspólnotowych, w tym także zewnętrznych stosunków gospodarczych Wspólnoty, a filarem III – odnoszącym się do żywotnych spraw imigracji, wolności obywatelskich czy wyzwań zewnętrznych. Jednakże wbrew obawom, zyskując sobie swoisty „status *outsidera* w polityce wspólnotowej”, WPZiB umiejętnie wypełniła niszę pomiędzy I a III filarem, wymuszając nawet efekt jej przenikania pomiędzy filarami (*cross-pillarization*).²

Znaczące różnice pomiędzy filarami Unii Europejskiej sprawiały, że była ona mało przejrzysta. Zmiany, które miały na celu jej ujednoczenie i likwidację filarowej konstrukcji, znalazły się w Traktacie Lizbońskim (TL).³ Jego regulacje nadały UE osobowość prawną (art. 47 Traktatu o Unii Europejskiej – TUE) i uczyniły ją następcą prawnym Wspólnoty Europejskiej (art. 1 TUE), przez co UE uzyskała formalnie status jednolitej organizacji międzynarodowej o charakterze ponadnarodowym.⁴ Mimo tej znamiennej zmiany, obszar WPZiB pozostał w przeważającej części w formule współpracy międzyrządowej (a nie ponadnarodowej), w związku z czym jego charakter w strukturze UE nadal jest szczególny. Rzeczywiste scalenie filarów Unii i zniesienie podstawowych odrębności prawnych w tym obszarze zatem nie nastąpiło.⁵

¹ Traktat o Unii Europejskiej, podpisany 7 lutego 1992 r. w Maastricht, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index.htm#founding>, 31.08.2011.

² J. J. Matuszewska, Trzy światy. Modele polityki zagranicznej Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych i Rosji w perspektywie analizy komparatystyczno-dyskursywnej, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2010, ss. 69-70.

³ Odniesienia do postanowień Traktatu Lizbońskiego poczynione zostały w oparciu o Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2010/C 83/01, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:PL:PDF>, 04.08.2011.

⁴ J. Maliszewska-Nienartowicz, System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2010, s. 24. Szerzej na temat ponadnarodowego charakteru UE: J. Galster, Status prawny Unii Europejskiej, [w:] Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony, J. Galster (red.), TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2010, ss. 122-125.

⁵ Za C. Mikiem: J. Maliszewska-Nienartowicz, op. cit., s. 33.

Zmieniona została natomiast nazwa i struktura Tytułu V TUE, który uwzględnia postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii, jak też postanowienia szczególne dotyczące WPZiB. Wskazuje to na miejsce, jakie polityka ta zajmuje w obecnej konstrukcji UE – mianowicie, że stanowi ona część działań Unii, podejmowanych na arenie międzynarodowej.⁶ J. Matuszewska określa WPZiB wręcz jako najbardziej ustrukturyzowaną sferę wielowymiarowej polityki zagranicznej UE, która postrzegana jest jako „zinstytucjonalizowana forma podejmowania decyzji w formule współpracy międzyrządowej”.⁷

Specyficzny charakter WPZiB wynika w dużej mierze ze szczególnego rodzaju kompetencji przyznanych w tej dziedzinie Unii Europejskiej. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) wymienia bowiem trzy podstawowe kategorie kompetencje UE: (1) wyłączne, (2) dzielone z państwami członkowskimi oraz (3) służące wspieraniu, koordynowaniu lub uzupełnianiu przez Unię działań państw członkowskich (art. 2 ust. 1, 2 i 5 TFUE). Oddzielnie nie ujmuje jednak kompetencje Unii do określenia i realizowania WPZiB, w tym stopniowego określenia polityki obronnej (art. 2 ust. 4 TFUE), a te nie mieszczą się w żadnej z podstawowych trzech teorii. Co więcej w Traktacie Lizbońskim nie został precyzyjnie określony charakter tych kompetencji. Regulacje traktatowe wskazują natomiast na ich (*nota bene* dość szeroki) zakres przedmiotowy, obejmujący „wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która może prowadzić do wspólnej obrony” (art. 24 ust. 1 TUE). Cezary Mik zauważa, że stanowi to wyraz dążenia do zwiększania poziomu zbieżności działań państw członkowskich, poprzez koordynowanie w ogólnym interesie i w specyficzny sposób ich poszczególnych polityk.⁸ Mówiąc o zakresie przedmiotowym WPZiB warto w tym miejscu także nadmienić, że integralną jej część, w myśl art. 42 TUE, stanowi Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), która zapewnia Unii zdolność operacyjną, opartą na środkach wojskowych i cywilnych, celem przeprowadzania przez UE misji petersberskich.

Specyfika WPZiB widoczna jest ponadto w wielu innych aspektach: instrumentalnych (np. w ramach WPZiB nie mogą być przyjmowane akty ustawodawcze), proceduralnych (co do zasady wymagana jest jednomyślność Rady lub Rady Europejskiej), jak też instytucjonalnych (co do zasady brak jurysdykcji Trybunału w sferze WPZiB, ograniczona rola Komisji Europejskiej).⁹

⁶ J. Maliszewska-Nienartowicz, op. cit., s. 33.

⁷ J. J. Matuszewska, op. cit., s. 94.

⁸ Za C. Mikiem: J. Maliszewska-Nienartowicz, op. cit., s. 235.

⁹ Zostaną one omówione w dalszej części pracy.

Odrębności te, jak wskazuje Justyna Maliszewska-Nienartowicz, mogą prowadzić do wystąpienia trudności w skutecznym realizowaniu przez Unię WPZiB.¹⁰ Fakt odmiennego od pozostałych obszarów działań Unii definiowania i regulowania WPZiB, świadczy bowiem (według niektórych przedstawicieli doktryny) o tym, że jest to wyodrębniony system prawa europejskiego, w którym bardziej możliwa jest ochrona interesów narodowych państw członkowskich.¹¹ Należy mieć jednak na uwadze, że szczególny charakter tej relatywnie młodej polityki został w dużej mierze uwarunkowany historycznie,¹² a także wynika z jej wielowymiarowego zakresu, wkraczającego w kompetencje tradycyjnie przypisane suwerennym państwom.

Zasady i cele WPZiB

W myśl postanowień TUE WPZiB prowadzona jest z zachowaniem tych samych zasad, które przyświecają działalności UE na arenie międzynarodowej w szerokim rozumieniu. Są to zasady, które legły u podstaw utworzenia Unii i stanowią fundamenty jej dalszego rozwoju i rozszerzenia, a które Unia pragnie wspierać na świecie, poprzez rozwijanie stosunków i budowanie partnerstwa z państwami trzecimi oraz innymi organizacjami międzynarodowymi, regionalnymi czy też światowymi, uznającymi te same wartości. Te podstawowe dla UE zasady *explicite* wymienia art. 21 ust. 1 TUE, a wśród nich: zasadę demokracji i państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, równości, solidarności, a także poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego.¹³

W określaniu i realizacji WPZiB Unia Europejska dąży do celów, które są tożsame dla ogółu podejmowanych przez nią działań zewnętrznych. Cele te (określone w art. 21 ust. 2 TUE) obejmują między innymi: ochronę wartości, podstawowych interesów, bezpieczeństwa, niezależności i integralności Unii; utrzymywanie pokoju, zapobieganie konfliktom i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego; jak również wspieranie systemu międzynarodowego opartego na silniejszej współpracy wielostronnej i dobrych rządach na poziomie

¹⁰ J. Maliszewska-Nienartowicz, op. cit., s. 34.

¹¹ A. Knade-Plaskacz, Działania Unii na arenie międzynarodowej, [w:] Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony, J. Galster (red.), TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2010, s. 361.

¹² Aspekt ten jednak, ze względu swój rozległy zakres, jak też z uwagi na ograniczone ramy niniejszej pracy nie zostanie tu szczegółowo omówiony.

¹³ Art. 21 ust. 1 TUE.

krajowym. Dalsze strategiczne interesy i cele Unii, dotyczące jej stosunków z danym państwem lub regionem albo konkretnego tematu szczegółowo określać ma Rada Europejska.¹⁴

Swoistym uzupełnieniem traktatowych celów WPZiB są również cele strategiczne Unii Europejskiej ustanowione w 2003 r. w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. Dokument ten podkreślił znaczenie takich celów Unii, jak ochrona jej bezpieczeństwa oraz promowanie europejskich wartości, przede wszystkim dzięki rozwijaniu współpracy w walce z terroryzmem, wzmacnianiu własnych sił zbrojnych, czuwaniu nad wypełnianiem postanowień umów międzynarodowych, a także wspieraniu działań służących rozwiązywaniu konfliktów regionalnych, przywracaniu pokoju oraz umacnianiu w tych regionach instytucji demokratycznych.¹⁵

Prowadzenie WPZiB opiera się ponadto, jak wskazuje art. 24 ust. 2 i 3 TUE, na rozwoju wzajemnej solidarności politycznej między państwami członkowskimi, określaniu kwestii stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania oraz zwiększaniu poziomu zbieżności działań państw członkowskich. W myśl zasady solidarności, którą zobowiązane są one umacniać i rozwijać, a także w duchu wzajemnej lojalności, państwa członkowskie aktywnie i bez zastrzeżeń mają popierać WPZiB oraz respektować działania Unii w tym obszarze. W tym celu powstrzymują się one od podejmowania działań sprzecznych z interesami UE czy też wpływających negatywnie na jej skuteczność w stosunkach międzynarodowych. Jednocześnie zaznaczyć należy, że UE podejmując własne działania robi to wyłącznie na podstawie i w granicach przyznanych jej kompetencji i nie może ingerować w kompetencje państw członkowskich, gdyż zobowiązana jest do poszanowania ich suwerenności.¹⁶

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony jako integralna część WPZiB

W osobną sekcję w ramach rozdziału poświęconego WPZiB ujęte zostały postanowienia dotyczące Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Jak zostało już nadmienione, WPBiO jest nieodłączną częścią polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, której zadaniem jest zagwarantowanie Unii zdolności operacyjnej, opartej na środkach cywilnych i wojskowych. Zdolności te zapewniają państwa

¹⁴ Art. 21 ust. 2 TUE.

¹⁵ A Secure Europe in a Better World - European Security Strategy, Council of the European Union, Brussels, 12 December 2003, s. 6, [Online], dostępne: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, 21.08.2011.

¹⁶ A. Knade-Plaskacz, op. cit., s. 360.

członkowskie. WPBiO obejmuje ponadto stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która ma doprowadzić do wspólnej obrony, o czym w przyszłości jednomyślnie zadecyduje Rada Europejska. TUE podkreśla jednocześnie, że realizowanie WPBiO odbywa się z poszanowaniem specyficznego charakteru polityki bezpieczeństwa i obronnej niektórych państw członkowskich, jak również zobowiązań wynikających z członkostwa w NATO.

Zadania określone w ramach WPBiO realizowane są przez Unię (także poza jej granicami) lub wyznaczoną w drodze art. 44 TUE grupę państw członkowskich poprzez przeprowadzanie misji utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmocnienia międzynarodowego bezpieczeństwa. Chodzi tu o tzw. misje petersberskie, których zakres przedmiotowy w Traktacie z Lizbony został względem wcześniejszych regulacji poszerzony do takich inicjatyw, jak: wspólne działania rozbrojenio-we, misje humanitarne i ratunkowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju, misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysami, w tym misje przywracania pokoju oraz operacje stabilizujące sytuacje postkonfliktowe.¹⁷ Traktat podkreśla rolę tych misji w zwalczaniu terroryzmu, także poprzez wspieranie państw trzecich i przeprowadzanie wymienionych operacji na ich terytoriach. Wskazuje się też jednak na inne priorytety UE w tym zakresie, jak przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia czy zagrożeniom związanym ze zmianami klimatu i dostaw energii, a także promowanie mediacji pokojowej.¹⁸

Warto również wspomnieć, że w ramach postanowień o WPBiO w art. 42 ust. 7 TUE wprowadzono także *casus foederis*, czyli klauzulę, która rodzi zobowiązanie wobec państw członkowskich do udzielenia pomocy i wsparcia innemu państwu członkowskiemu, gdyby stało się ono ofiarą napaści zbrojnej na jego terytorium. Wsparcie to w myśl TUE powinno obejmować wszelkie dostępne środki, a jego udzielenie ma być przeprowadzone zgodnie z art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych (ustanawiającego prawo do samoobrony indywidualnej i zbiorowej oraz jednoczesny obowiązek niezwłocznego informowania o jej podjęciu Rady Bezpieczeństwa). Podobna klauzula zawarta została w Traktacie Północnoatlantyckim,¹⁹ stąd TUE zaznacza zgodność działań podejmowanych w tej kwestii w ramach WPBiO ze zobowiązaniami, jakie ciążyą na państwach-członkach NATO, dla których organizacja ta pozostaje podstawą ich systemu zbiorowej obrony oraz forum jej realizowania. Art. 42 ust. 7 TUE zapewnia także, że przyjęte postanowienie pozostaje bez wpływu na specyficzny

¹⁷ Art. 43 ust. 1 TUE.

¹⁸ Ibidem, ss. 360 i 368.

¹⁹ Klauzula ta została zawarta w art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego. Jednakże warto mieć na uwadze, że wsparcie wynikające z tej regulacji obejmuje działania, jakie uznane zostaną za „konieczne” w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa, podczas gdy w TUE mowa jest o „wszelkich dostępnych środkach”.

charakter polityki obronnej i bezpieczeństwa niektórych państw członkowskich (w gruncie rzeczy chodzi tu o państwa tradycyjnie deklarujące swą neutralność lub prowadzenie polityki neutralności: Austrię, Finlandię, Irlandię, Malte i Szwecję).²⁰

Instrumenty prawne oraz struktura instytucjonalna WPZiB

Idea wprowadzenia reformy polegającej na zniesieniu filarowej konstrukcji UE obejmowała również przyjęcie ujednoczonego katalogu aktów prawa wtórnego. Jednakże specyficzny charakter WPZiB skazał niejako ten zamiar na niepowodzenie w sferze byłego II filaru UE. Wprowadzenie Traktatu z Lizbony przyniosło w tej kwestii pewne zmiany, jednak są to właściwie zmiany kosmetyczne, polegające na wprowadzeniu takiej samej nomenklatury aktów prawnych we wszystkich obszarach polityk UE, w tym także w ramach WPZiB. Tak też głównymi instrumentami prawnymi tej polityki stały się „decyzje”, lecz w swej istocie pozostają one odmienne od standardowych decyzji podejmowanych w ramach pozostałych polityk Unii i stanowią raczej odpowiedniki aktów prawnych przyjmowanych przed reformą (np. wspólnych strategii i działań).²¹ W obszarze WPZiB nie ma możliwości przyjmowania aktów ustawodawczych (określonych w art. 298 TFUE). Wspomniane decyzje nie będą także stanowić aktów delegowanych ani wykonawczych (jeśli przyjmowane będą bezpośrednio w oparciu o postanowienia TUE).²² Zatem Unia Europejska prowadzi WPZiB za pomocą instrumentów autonomicznych dla tej polityki.²³

Zgodnie z art. 25 TUE prowadzenie WPZiB odbywa się poprzez: (1) określanie ogólnych wytycznych, (2) przyjmowanie decyzji określających działania, które powinny być prowadzone przez UE, (3) przyjmowanie decyzji określających stanowiska, które powinny zostać przez Unię podjęte, (4) przyjmowanie decyzji określających zasady wykonania decyzji o wspomnianych działaniach i stanowiskach oraz (5) umacnianie systematycznej współpracy między państwami członkowskimi w prowadzeniu ich polityki.

²⁰ M. Zubek, Zmiany w zasadniczych obszarach działania UE w świetle Traktatu z Lizbony, [w:] Unia Europejska u progu polskiej Prezydencji, P. Filipek (red.), Instytut Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 137.

²¹ Ibidem, s. 135.

²² C. Herma, Reformy systemu aktów prawnych Unii Europejskiej proponowane w Traktacie z Lizbony, [w:] Ustrój Unii Europejskiej, J. Barcz (red.), Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2009, s. IV-189.

²³ A. Knade-Plaskacz, op. cit., s. 364.

Ogólne wytyczne nie zostały w traktacie uregulowane szczegółowo. Są one formułowane przez Radę Europejską, co stanowi wyraz zasadniczej funkcji, którą pełni ona w UE, czyli nadawania impulsów niezbędnych do rozwoju Unii oraz określania kierunków i priorytetów politycznych.²⁴ Podkreśla się istotę tego instrumentu ze względu na fakt, że inaczej niż w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej („poprzedniczki” WPZiB), oprócz odpowiadania na kryzysy Rada Europejska posiada dzięki niemu niejako kompetencje do dynamicznego programowania WPZiB.²⁵ Ogólne wytyczne określane są w drodze niezbędnych decyzji i mogą w myśl art. 26 ust. 1 TUE dotyczyć także kwestii polityczno-obronnych. Znaczenie ogólnych wytycznych jest ponadto o tyle istotne, że stanowią one podstawę dalszego opracowywania i realizowania WPZiB (co leży już w gestii Rady Unii Europejskiej).

Warto zauważyć, że wspomniany art. 26 TUE obok decyzji Rady Europejskiej określających ogólne wytyczne wymienia także decyzje formułujące strategiczne interesy i cele Unii Europejskiej, których rola jest w zasadzie podobna. Jednakże ten rodzaj decyzji doprecyzowany został w art. 22 TUE, w którym zaznaczono, że mogą one dotyczyć działań zewnętrznych Unii *sensu largo*, a nie tylko WPZiB. Regulacja ta wskazuje ponadto na zakres przedmiotowy takich decyzji, które obejmować mogą stosunki UE z określonym krajem czy regionem lub dotyczyć konkretnego tematu. W decyzjach tych wyznacza się także ramy czasowe ich trwania oraz środki, jakie na dany cel powinny zostać oddane do dyspozycji przez UE i państwa członkowskie. Ze względu na znaczące zróżnicowanie dziedzin, których mogą dotyczyć tego rodzaju decyzje Rady Europejskiej, są one podejmowane jednomyślnie i na zalecenie Rady UE (Rady), które przyjmowane jest na warunkach przewidzianych dla każdej z tych dziedzin. W odniesieniu do regulacji sprzed TL decyzje te stanowią nieco zmodyfikowaną formę wspólnych strategii, które były przedmiotem krytyki ze względu na swą ogólnikowość, jednostronność, europocentryczny punkt widzenia oraz wątpliwą efektywność.²⁶ W obecnym stanie prawnym nastąpiło poszerzenie definicji tego instrumentu oraz dostosowanie go w większym stopniu do praktyki,²⁷ co być może przyczyni się do pożądanego zwiększenia jego znaczenia.

Decyzje określające działania, które powinny być podejmowane przez Unię, bardziej szczegółowo uregulowane zostały w art. 28 TUE. Ten rodzaj decyzji przyjmuje Rada Unii Europejskiej w momencie, gdy sytuacja międzynarodowa wymaga działań

²⁴ Art. 15 ust. 1 TUE.

²⁵ R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 56.

²⁶ W kwestii krytycznej oceny wspólnych strategii szerzej zob.: S. Rynkiewicz, *Rola wspólnych strategii w kształtowaniu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, [w:] *Pozycja Unii Europejskiej w świecie – aspekty prawne i polityczne*, C. Mik (red.), TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2005, ss. 12-60; R. Zięba, *op. cit.*, s. 57.

²⁷ Tak też: J. Maliszewska-Nienartowicz, *op. cit.*, s. 289.

operacyjnych. Stanowią one dość precyzyjny instrument, ponieważ muszą określać swój zasięg, cele, zakres, a także środki, jakie powinny zostać przekazane do dyspozycji UE, warunki ich wprowadzania w życie oraz – w razie potrzeby – czas ich trwania. Przykładem decyzji określającej wspólne działanie jest Decyzja Rady 2011/270/WPZiB z dnia 5 maja 2011 r. w sprawie mianowania Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w Kosowie.²⁸ Co jednak istotne, decyzje te mają elastyczny charakter i w przypadku zmiany okoliczności, która znacząco wpływałaby na przedmiot takiej decyzji, Rada ma obowiązek dokonania przeglądu jej celów i zasad, a następnie podjęcia stosownych niezbędnych decyzji w tej sprawie. Gdyby jednak przegląd taki nie nastąpił, a z rozwoju sytuacji wystąpiłaby bezwzględna konieczność podjęcia działań, w myśl art. 28 ust. 4 TUE państwa członkowskie mogą to uczynić, zachowując ogólne cele danej decyzji i niezwłocznie informując Radę o zastosowanych środkach. Decyzje o działaniach operacyjnych Unii są dla państw członkowskich wiążące i znajdują zastosowanie w związku z przyjmowanymi przez te państwa stanowiskami oraz prowadzonymi działaniami, o których podjęciu państwo członkowskie powinno informować uprzednio Radę, aby w razie potrzeby ta mogła przeprowadzić odpowiednie uzgodnienia (zobowiązanie to nie dotyczy prostego wykonywania decyzji na płaszczyźnie krajowej). Jeżeli jednak wykonywanie takiej decyzji okaże się dla państwa członkowskiego z jakichś powodów poważnie utrudnione, państwo to winno zwrócić się w tej kwestii do Rady, która następnie ustali właściwe, zgodne z celami decyzji i nieosłabiające jej skuteczności rozwiązania.

Warto w tym miejscu nadmienić, że TUE w osobnym artykule 42 ust. 4 TUE reguluje decyzje podejmowane przez Radę w sprawie podjęcia misji petersberskich w ramach WPBiO. Tego typu decyzje Rada przyjmuje jednomyślnie na wniosek wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa lub z inicjatywy któregoś z państw członkowskich.

Jeśli chodzi o decyzje określające stanowiska, które powinny zostać podjęte przez Unię, zostały one niezbyt obszernie ujęte w art. 29 TUE. Zgodnie z jego postanowieniami decyzje te, podejmowane także przez Radę, precyzować mają podejście UE do konkretnego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym.²⁹ Natomiast obowiązkiem państw członkowskich w tym zakresie jest zapewnianie zgodności krajowych polityk z przyjętym stanowiskiem Unii. Regulację tę uzupełnia art. 34 ust. 1 TUE, poszerzając zobowiązanie do koordynowania działań państw członkowskich i podtrzymywania przez nie stanowisk Unii na forum organizacji i konferencji międzynarodowych (nawet jeśli nie wszystkie państwa członkowskie UE w nich uczestniczą). Dodatkowo obowiązek wobec państw członkowskich zasiadających w Radzie

²⁸ Decyzja Rady 2011/270/WPZiB z dnia 5 maja 2011 r. w sprawie mianowania Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w Kosowie, Dz. Urz. UE L 119/12, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:119:0012:0014:PL:PDF>, 21.08.2011.

²⁹ Tak też zob.: J. Maliszewska-Nienartowicz, op. cit., s. 290.

Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych wprowadza ustęp drugi tego artykułu. Ilekroć bowiem do porządku obrad Rady Bezpieczeństwa wpisana zostanie kwestia, co do której UE przyjęła stanowisko, powinny one wnioskować o zaproszenie Wysokiego Przedstawiciela Unii, celem zaprezentowania przez niego przyjętego stanowiska UE. Przykładem decyzji określającej stanowisko podjęte przez Unię jest Decyzja Rady 2011/429/WPZiB z dnia 18 lipca 2011 r. w sprawie stanowiska Unii Europejskiej na siódmą konferencję przeglądową państw stron Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji i gromadzenia zapasów broni bakteriologicznej (biologicznej) i toksycznej oraz o ich zniszczeniu (BTWC).³⁰

Zgodnie z postanowieniami art. 25 TUE Rada przyjmuje także decyzje określające zasady wykonywania opisanych powyżej kwestii dotyczących działań i stanowisk podejmowanych przez UE. Dla odróżnienia ich charakteru od decyzji określających działania i stanowiska w tytułach tego typu decyzji dodawany jest przymiotnik „wykonawcza”. Taką przykładową decyzją wykonawczą jest Decyzja Wykonawcza Rady 2011/156/WPZiB z dnia 10 marca 2011 r. dotycząca wykonania decyzji 2011/137/WPZiB w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Libii.³¹ W myśl art. 31 ust. 2 tiret trzeci, Rada przyjmuje tego rodzaju decyzje na zasadzie odstępstwa większością kwalifikowaną.

WPZiB zgodnie z postanowieniami art. 25 realizowana jest również poprzez umacnianie systematycznej współpracy między państwami członkowskimi w prowadzeniu ich polityki. Ten szczególnego rodzaju instrument WPZiB jest wyrazem jej międzyrządowego charakteru. Nie stanowi natomiast nowej formy działań w ramach WPZiB. TUE w wersji z Nicei regulował już tę kwestię w art. 16, którego treść w wersji lizbońskiej traktatu odnaleźć można w art. 32. Wynika z niego zobowiązanie wobec państw członkowskich do określania wspólnego podejścia względem wszelkich kwestii polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, które stanowią przedmiot ogólnego zainteresowania. Ponadto każde państwo członkowskie powinno konsultować się z pozostałymi w ramach Rady Europejskiej lub Rady UE, jeśli chodzi o działania lub zobowiązania międzynarodowe, które chciałoby ono podjąć, a które mogłyby wpływać na interesy UE. Zbieżne i solidarne działania państw członkowskich mają być bowiem gwarantem realizowania interesów i wartości Unii na arenie międzynarodowej. Określenie wspólnego podejścia w ramach Rady Europejskiej lub Rady skutkuje (zgodnie z dru-

³⁰ Decyzja Rady 2011/429/WPZiB z dnia 18 lipca 2011 r. w sprawie stanowiska Unii Europejskiej na siódmą konferencję przeglądową państw stron Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji i gromadzenia zapasów broni bakteriologicznej (biologicznej) i toksycznej oraz o ich zniszczeniu (BTWC), Dz. Urz. UE L 188/42, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:188:0042:0046:PL:PDF, 22.08.2011>.

³¹ Decyzja Wykonawcza Rady 2011/156/WPZiB z dnia 10 marca 2011 roku dotycząca wykonania decyzji 2011/137/WPZiB w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Libii, Dz. Urz. UE L 64/29, [Online], dostępne: http://www.infor.pl/download/site/pl/oj/2011/l_064/l_06420110311pl00290030.pdf, 22.08.2011.

gim akapitem art. 32 TUE) koordynacją działań wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz ministrów spraw zagranicznych w Radzie. Do formułowania i wprowadzania w życie wspólnego podejścia przyczyniają się także współpracujące między sobą misje dyplomatyczne państw członkowskich oraz delegatury UE w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych. Ponadto w literaturze wskazuje się, iż w ramach umacniania systematycznej współpracy między państwami członkowskimi przyjmowane są akty o charakterze niewiążącym (konkluzje, zalecenia, rezolucje itp.), których celem jest uzupełnianie wiążących aktów prawnych WPZiB.³²

Mówiąc o aktach prawnych przyjmowanych w ramach WPZiB nie można pominąć znaczenia umów międzynarodowych, które mogą być zawierane przez UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa³³ z jednym lub większą liczbą państw, a także z innymi organizacjami międzynarodowymi, o czym stanowi art. 37 TUE. Pozostałe kwestie dotyczące zawierania przez Unię umów międzynarodowych regulują postanowienia TFUE. Umowy międzynarodowe mają charakter wiążący, zarówno wobec państw członkowskich, jak i instytucji Unii Europejskiej.³⁴ Zgodnie z regulacją art. 218 ust. 3 TFUE w sferze WPZiB to Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa przedstawia Radzie swoje zalecenia, a następnie Rada decyduje o upoważnieniu do podjęcia rokowań. W procedurze zawierania umów w ramach WPZiB wysoki przedstawiciel przyjmuje także rolę negocjatora, uzyskując mandat negocjacyjny od Rady. Po zakończeniu rokowań, na podstawie wniosku skierowanego przez negocjatora do Rady, przyjmuje ona decyzję upoważniającą do podpisania umowy (a w stosownych przypadkach do stosowania postanowień tej umowy jeszcze przed jej wejściem w życie) oraz decyzję w sprawie zawarcia umowy międzynarodowej. W procedurze tej formalnie nie uczestniczy Parlament Europejski, co również stanowi różnicę pomiędzy ogólną procedurą zawierania przez UE umów międzynarodowych a procedurą przyjętą w ramach WPZiB.³⁵

Poprzez zniesienie filarowej konstrukcji UE, Traktat Lizboński ujednolicił katalog instytucji Unii. Wskutek tego zabiegu, w myśl art. 13 ust. 1 TUE, do instytucji Unii Europejskiej zaliczane są: Parlament Europej-

³² J. Maliszewska-Nienartowicz, op. cit., s. 290.

³³ Szersze rozważania na temat zdolności UE do zawierania umów międzynarodowych w sferze WPZiB w kontekście jej podmiotowości prawnomiędzynarodowej prezentuje: J. Sozański, Porozumienia Międzynarodowe Wspólnot i Unii Europejskiej w świetle norm *acquis communautaire* oraz Konstytucji dla Europy, z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości – studium prawnotraktatowe, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2007, ss. 103-104, 277-278.

³⁴ J. Maliszewska-Nienartowicz, ss. 291-292 i 313.

³⁵ P. Filipek, *Procesy podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska u progu polskiej Prezydencji*, P. Filipek (red.), Instytut Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 117.

ski (PE), Rada Europejska, Rada, Komisja Europejska (Komisja), Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), a także Europejski Bank Centralny (EBC) oraz Trybunał Obrachunkowy (TO). Jednakże w płaszczyźnie specyficznej WPZiB każda z nich odgrywa bardzo zróżnicowane role – począwszy od kluczowych (jakie w obszarze określania i realizowania WPZiB, głównie ze względu na jej międzyrządowy charakter, pełnią Rada Europejska i Rada), przez ograniczone (PE czy Komisja), po znikome lub wręcz żadne (jeśli chodzi o TSUE, TO czy EBC). To Traktaty stanowią o zakresie ich uprawnień, a także o warunkach, celach i procedurach ich funkcjonowania.³⁶ Inną a jednocześnie jedną z najbardziej doniosłych zmian (zwłaszcza dla WPZiB), jakie przyniósł ostatni traktat rewizyjny, jest powołanie do życia dwóch nowych, choć budzących sporo wątpliwości stanowisk: przewodniczącego Rady Europejskiej oraz Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.³⁷ Wreszcie warto dodatkowo nadmienić, iż nie bez znaczenia w kwestii prowadzenia i dalszego rozwoju WPZiB pozostaje działalność jej traktatowych organów *sui generis*, takich jak: Agencja ds. Rozwoju Zdolności Obronnych, Badań, Zakupów i Uzbrojenia (Europejskiej Agencji Obrony) czy Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa.

Mechanizm decyzyjny WPZiB

Specyfika WPZiB, wynikająca z utrzymania jej międzyrządowego charakteru, zaznacza się także w kwestiach związanych z procesem podejmowania decyzji. Jako że w ramach kreowania i realizacji tej polityki wyłączona została możliwość przyjmowania aktów ustawodawczych, nie mają tu również zastosowania ani zwykła, ani też specjalna procedura prawodawcza przewidziane w TFUE. Przede wszystkim podstawową zasadą w procesie decyzyjnym w ramach WPZiB jest jednomyślność, a najważniejsze role odgrywają państwa członkowskie i organy międzyrządowe, ograniczając pod tym względem Komisję czy PE.

Wszelkie pytania, inicjatywy oraz wnioski w obszarze WPZiB Radzie może przedkładać każde z państw członkowskich UE, a także Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (samodzielnie lub wraz z Komisją). Jako specyficzną formę zainicjowania procesu decyzyjnego w ramach WPZiB

³⁶ Art. 13 ust. 2 TUE.

³⁷ Obszerne rozważania na ten temat snuje P. Kwaśny, *Utworzenie na mocy Traktatu z Lizbony stanowisk przewodniczącego Rady Europejskiej oraz wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa – implikacje dla ładu instytucjonalnego Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska i Traktat z Lizbony*, A. Surowiecka (red.), Civitas Europae, Wrocław 2010, ss. 31-38.

wskazuje się także zalecenie Rady w sprawie ustanowienia strategicznych interesów i celów Unii.³⁸

Dla uelastycznienia mechanizmu decyzyjnego w obszarze WPZiB, zdominowanego przez dość „sztywną” zasadę jednomyślności, traktat przewiduje jednak pewne odstępstwa (ujęte w art. 31 TUE), wprowadzając możliwość podjęcia decyzji większością kwalifikowaną. Zatem na zasadzie odstępstwa Rada może stanowić większością kwalifikowaną w przypadku, gdy podejmuje decyzję określającą działanie lub stanowisko Unii w oparciu o decyzję Rady Europejskiej odnośnie do strategicznych interesów i celów UE lub też zgodnie z propozycją złożoną przez Wysokiego Przedstawiciela, na podstawie specjalnego wniosku skierowanego do niego przez Radę Europejską. System większości kwalifikowanej w Radzie obowiązuje także przy decydowaniu o wykonaniu przyjętej już decyzji określającej działanie lub stanowisko Unii oraz mianowaniu specjalnego przedstawiciela. Głosowanie może jednak zostać zablokowane przez oświadczenie członka Rady o zamiarze sprzeciwienia się przyjęciu takiej decyzji z uwagi na ważne aspekty polityki krajowej. W takim przypadku Wysoki Przedstawiciel, w porozumieniu z danym państwem członkowskim, poszukuje odpowiedniego rozwiązania. Jeśli natomiast takie nie zostanie znalezione, Rada stanowiąc większością kwalifikowaną może przekazać tę sprawę Radzie Europejskiej, aby ta z kolei przyjęła decyzję jednomyślnie. Dodatkowo dopuszczone zostało stosowanie tzw. procedury kładki,³⁹ przewidzianej w art. 31 ust. 3 TUE, zgodnie z którą Rada Europejska jednogłośnie może postanowić o podjęciu przez Radę decyzji w trybie kwalifikowanej większości także w innych przypadkach niż wyżej wymienione. Co jednak istotne, powyższe odstępstwa od zasady jednomyślności nie mogą mieć miejsca, jeśli decyzje takie miałyby wpływ na sprawy wojskowe czy polityczno-obronne. W myśl art. 31 ust. 5 TUE w kwestiach proceduralnych Rada stanowi większością głosów swoich członków.

Innym wyjątkiem od reguły jednomyślności jest mechanizm tzw. konstruktywnego wstrzymania się od głosu, przewidziany w art. 31 ust. 1 TUE. Polega on na złożeniu przez członka Rady, który wstrzymuje się od głosowania, formalnego oświadczenia, co z kolei skutkuje tym, że dane państwo członkowskie nie jest zobowiązane do wykonania podjętej decyzji. Akceptuje ono jednak, że decyzja ta jest dla UE wiążąca i powstrzymuje się od podejmowania działań z nią sprzecznych lub utrudniających jej wykonanie. Pozostałe państwa natomiast szanują stanowisko państwa wstrzymującego się. Jeżeli jednak z tego mechanizmu zechciałyby skorzystać taka liczba członków Rady, która reprezentowałaby co najmniej jedną trzecią państw członkowskich, których łączna populacja stanowiłaby co najmniej jedną trzecią całkowitej liczby ludności UE, wówczas możliwość przyjęcia takiej decyzji zostałaby zablokowana.

³⁸ J. Maliszewska-Nienartowicz, op. cit., s. 307.

³⁹ A. Knade-Plaskacz, op. cit., s. 362.

Postać i znaczenie wzmocnionej współpracy w obszarze WPZiB

Wzmocniona współpraca stanowi swoisty rodzaj odstępstwa od idei solidarności i jednolitości wewnątrz Unii Europejskiej. Podejmowana jest w węższym gronie państw członkowskich, odpowiednio do tego przygotowanych, w celu pogłębienia integracji między nimi. Jej traktatowe uregulowanie wyniknęło z relatywnie niebezpiecznej praktyki stosowanej przez niektóre z państw, a poniekąd także z obawy przed znaczącym spowolnieniem procesu integracji po rozszerzeniu UE.⁴⁰

Podejmowanie wzmocnionej współpracy jest możliwe także na gruncie WPZiB, jednak z zachowaniem nieco odmiennych procedur (przewidzianych a art. 329 TFUE), niż w przypadku innych obszarów polityki UE. Państwa zdecydowane na ustanowienie między sobą wzmocnionej współpracy w pierwszej kolejności kierują swój wniosek do Rady. Ta następnie przekazuje go na ręce wysokiego przedstawiciela do zaopiniowania o spójności planowanej wzmocnionej współpracy z WPZiB, a także wniosek przedkłada się Komisji, która powinna orzec w szczególności o zgodności owej współpracy z pozostałymi politykami UE. Wniosek państw trafia także do wiadomości PE. Dopiero wtedy Rada, drogą jednomyślną decyzji, upoważnia do podjęcia wzmocnionej współpracy.

W traktacie zastrzeżono otwarty charakter podjętej wzmocnionej współpracy dla innych państw członkowskich, które wyrażałyby chęć i gotowość przystąpienia do niej. Procedura przystąpienia takiego państwa do ustanowionej już wzmocnionej współpracy w obszarze WPZiB przedstawia się następująco: najpierw notyfikuje ono swój zamiar Radzie, wysokiemu przedstawicielowi i Komisji, następnie Rada musi stwierdzić, że państwo to spełnia warunki uczestnictwa i po konsultacji z wysokim przedstawicielem potwierdza uczestnictwo tego państwa we wzmocnionej współpracy. Może ona także, na wniosek wysokiego przedstawiciela, ustanowić wszelkie konieczne środki przejściowe względem stosowania aktów przyjętych w ramach danej wzmocnionej współpracy. Rada może jednak uznać, że wnioskujące państwo nie spełnia warunków uczestnictwa i w takiej sytuacji wskazuje, jakie środki należy podjąć i w jakim terminie wniosek zostanie ponownie rozpatrzony. Decyzje Rady zapadają w drodze jednomyślności państw będących uczestnikami wzmocnionej współpracy.

Warto też zaznaczyć, że w ramach WPBiO między państwami członkowskimi, które spełniają wyższe kryteria zdolności wojskowej i zaciągnęły w tym zakresie dalej idące zobowiązania, może zostać ustanowiona tzw. stała współpraca strukturalna. Jej podejmowanie ma być ukierunkowane na najbardziej wymagające misje. W tym celu TUE przewiduje odrębną procedurę, która opisana została w art. 46 TUE.

Wprawdzie podejmowanie wzmocnionej współpracy zostało traktatowo obwarowane wieloma warunkami oraz szczególnymi procedurami i z założenia

⁴⁰ J. Maliszewska-Nienartowicz, op. cit., ss. 220-222.

ma służyć wzmocnieniu procesu integracji europejskiej, jednak stanowiąc pewnego rodzaju „wyłom w koncepcji jedności i jednolitości prawa Unii”,⁴¹ budzi jednocześnie pewne obawy. Z jednej strony bowiem, działania podejmowane w ramach wzmocnionej współpracy mogą okazać się pozytywne i pożądane, zwłaszcza w sytuacji kryzysowej, wymagającej szybkich, konkretnych decyzji. Jednakże, jak zauważa w swoich rozważaniach na ten temat J. Matuszewska, sama zasada proponuje niejako „kartelizację” polityki zagranicznej UE, co w jej ocenie na dłuższą metę nie może być rzeczą pozytywną, zwłaszcza jeśli wśród elit rządzących zaistniałyby trendy eurosceptyczne.⁴²

Podsumowanie

Obszar WPZiB, pomimo formalnego zniesienia Traktatem z Lizbony filarowej konstrukcji UE, pozostał w formule współpracy międzyrządowej, co wciąż nadaje mu charakter odmienny od innych polityk Unii. WPZiB stanowi część działań Unii Europejskiej, podejmowanych na arenie międzynarodowej. Jej specyfika wynika w dużej mierze ze szczególnego rodzaju kompetencji przyznanych w tej dziedzinie Unii Europejskiej, obejmujących swym zakresem wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która może prowadzić do wspólnej obrony. Integralną część WPZiB stanowi WPBiO, która zapewnia Unii zdolność operacyjną, opartą na środkach wojskowych i cywilnych, celem przeprowadzania przez UE *misji petersberskich*. W ramach postanowień o WPBiO wprowadzono także do TUE *casus foederis*, czyli klauzulę zobowiązującą państwa członkowskie UE do udzielenia wsparcia wszelkimi dostępnymi środkami innemu państwu członkowskiemu, w przypadku napaści zbrojnej na jego terytorium.

Specyfika WPZiB ujawnia się w wielu jej aspektach: instrumentalnym (np. w ramach WPZiB nie występują akty ustawodawcze), proceduralnym (co do zasady obowiązuje konsensus), jak też instytucjonalnym (najważniejszą rolę odgrywają organy międzyrządowe, rola Komisji i PE jest ograniczona, a Trybunał co do zasady nie ma tu jurysdykcji). Jako że WPZiB ma postać międzyrządowej współpracy, a co za tym idzie znacząca jest rola państw członkowskich w tym obszarze, podkreśla się znaczenie zasady solidarności politycznej i wzajemnej lojalności. Swoiste odstępstwo od tych zasad stanowi możliwość podjęcia tzw. wzmocnionej współpracy, która jednak w ramach WPZiB również rządzi się specyficznymi procedurami.

⁴¹ P. Justyńska, Zasady prawa Unii Europejskiej, [w:] *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, J. Galster (red.), TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2010, ss. 283-284.

⁴² J. Matuszewska, op. cit., ss. 114-115.

Unia prowadzi WPZiB za pomocą autonomicznych dla tej polityki instrumentów prawnych, spośród których najważniejszymi jawią się decyzje określające działania, które powinny być prowadzone przez UE oraz stanowiska, które Unia powinna podjąć. Podkreśla się także istotne znaczenie ogólnych wytycznych ustanawianych przez Radę Europejską, które stanowią podstawę dalszego opracowywania i realizowania WPZiB. UE może też w tym obszarze zawierać umowy międzynarodowe.

Jeśli chodzi o instytucje zaangażowane w ramach WPZiB, kluczową rolę w jej określaniu i realizowaniu, głównie ze względu na jej międzyrządowy charakter, pełnią – Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej. Wiele istotnych spraw zależy także od Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, którego stanowisko budzi pewne wątpliwości, zwłaszcza w zestawieniu z przewodniczącym Rady Europejskiej, przewodniczącym Komisji czy rotacyjną prezydencją krajową. Komisja i Parlament Europejski w dziedzinie WPZiB uczestniczą w bardzo ograniczony sposób, natomiast rola TSUE jest znikoma, ponieważ co do zasady nie jest on właściwy do orzekania w tym zakresie. Ważne funkcje, zwłaszcza we wprowadzaniu WPZiB w życie, wypełnia Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa. Podkreśla się też coraz bardziej znaczącą, rozwojową rolę Europejskiej Agencji Obrony.

Generalna zasada jednomyślności wyróżnia WPZiB spośród innych polityk UE, jeśli chodzi o przyjęte mechanizmy decyzyjne. Dodatkowymi cechami świadczącymi w tym zakresie o jej odrębności są też odmienne procedury dotyczące inicjowania procesu podejmowania decyzji (gdzie Komisja pozbawiona została wyłącznej inicjatywy prawodawczej), podejmowania czy podmiotowego rozszerzania wzmocnionej współpracy czy zawierania umów międzynarodowych. Traktat stanowi też jednak o pewnych wyjątkach od ogólnej zasady konsensusu poprzez zastosowanie metody kwalifikowanej większości czy konstruktywnego wstrzymania się od głosu.

WPZiB jest zatem wyposażona w dość skomplikowaną i rozbudowaną sieć rozwiązań instytucjonalnych oraz instrumentalnych, co poniekąd wynika ze specyficznej i złożonej materii, której dotyczy. Problematyczną kwestią pozostaje jej przejrzystość, a co za tym idzie skuteczność. Ten ostatni aspekt jednak, najpewniej już w niedalekiej przyszłości, po raz kolejny zweryfikuje praktyka. Z perspektywy czasu jednakże docenić należy instytucjonalny postęp, jaki dokonał się w ostatnich latach w obszarze WPZiB, która stała się najbardziej ustrukturyzowaną sferą szeroko pojętej polityki zagranicznej UE. Pod tym kątem upatrywać zatem można jej dalszego doskonalenia i dostosowywania do potrzeb stawianych przez praktykę.

Literatura:

Najważniejsze dokumenty:

- A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy, Council of the European Union, Brussels, 12 December 2003, s. 6, [Online], dostępne: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, 21.08.2011.
- Decyzja Rady 2011/270/WPZiB z dnia 5 maja 2011 r. w sprawie mianowania Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w Kosowie, Dz. Urz. UE L 119/12, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:119:0012:0014:PL:PDF>, 21.08.2011.
- Decyzja Rady 2011/429/WPZiB z dnia 18 lipca 2011 r. w sprawie stanowiska Unii Europejskiej na siódmą konferencję przeglądową państw stron Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji i gromadzenia zapasów broni bakteriologicznej (biologicznej) i toksycznej oraz o ich zniszczeniu (BTWC), Dz. Urz. UE L 188/42, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:188:0042:0046:PL:PDF>, 22.08.2011.
- Decyzja Wykonawcza Rady 2011/156/WPZiB z dnia 10 marca 2011 roku dotycząca wykonania decyzji 2011/137/WPZiB w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Libii, Dz. Urz. UE L 64/29, [Online], dostępne: http://www.infor.pl/download/site/pl/oj/2011/l_064/l_06420110311pl00290030.pdf, 22.08.2011.
- Traktat o Unii Europejskiej, podpisany 7 lutego 1992 r. w Maastricht, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index.htm#founding>, 31.08.2011.
- Traktat Północnoatlantycki, sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r., Dz. U. z dnia 19 października 2000 r., [Online], dostępne: <http://lex.pl/serwis/du/2000/0970.htm>, 21.08.2011.
- Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2010/C 83/01, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:PL:PDF>, 04.08.2011.

Druki zwarte:

- Barcz J. (red.), *Ustrój Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2009.
- Filipek P. (red.), *Unia Europejska u progu polskiej Prezydencji*, Instytut Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
- Galster J. (red.), *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2010.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2010.
- Matuszewska J.J., *Trzy światy. Modele polityki zagranicznej Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych i Rosji w perspektywie analizy komparatystyczno-dyskursywnej*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2010.
- Mik C. (red.), *Pozycja Unii Europejskiej w świecie – aspekty prawne i polityczne*, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2005.
- Sozański J., *Porozumienia Międzynarodowe Wspólnot i Unii Europejskiej w świetle norm acquis communautaire oraz Konstytucji dla Europy, z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości – studium prawnotraktatowe*, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2007.
- Surowiecka A. (red.), *Unia Europejska i Traktat z Lizbony*, Civitas Europae, Wrocław 2010.
- Zięba R., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.

Najważniejsze artykuły:

- Filipek P., *Procesy podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska u progu polskiej Prezydencji*, P. Filipek (red.), Instytut Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.

- Galster J., *Status prawny Unii Europejskiej*, [w:] *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, J. Galster (red.), TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2010.
- Herma C., *Reformy systemu aktów prawnych Unii Europejskiej proponowane w Traktacie z Lizbony*, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2009.
- Justyńska P., *Zasady prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, J. Galster (red.), TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2010.
- Knade-Plaskacz A., *Działania Unii na arenie międzynarodowej*, [w:] *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, J. Galster (red.), TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2010.
- Kwaśny P., *Utworzenie na mocy Traktatu z Lizbony stanowisk przewodniczącego Rady Europejskiej oraz wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa – implikacje dla ładu instytucjonalnego Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska i Traktat z Lizbony*, A. Surowiecka (red.), Civitas Europae, Wrocław 2010.
- Rynkiewicz S., *Rola wspólnych strategii w kształtowaniu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, [w:] *Pozycja Unii Europejskiej w świecie – aspekty prawne i polityczne*, C. Mik (red.), TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2005.
- Zubek M., *Zmiany w zasadniczych obszarach działania UE w świetle Traktatu z Lizbony*, [w:] *Unia Europejska u progu polskiej Prezydencji*, P. Filipek (red.), Instytut Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.

TOMASZ LEŚNIAK

KOLEGIUM MIĘDZYWYDZIAŁOWYCH INDYWIDUALNYCH STUDIÓW HUMANISTYCZNYCH
UNIwersytet Śląski

Instytucjonalne aspekty funkcjonowania Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa

Zarys treści: Traktat Lizboński wprowadził nowe stanowisko Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Postawione zostały przed nim wyzwania związane nie tylko z kształtowaniem stosunków zewnętrznych, ale również wewnątrzinstytucjonalnego usytuowania jego urzędu. Z jednej strony posiada on ściśle określony międzyrządowy charakter, z drugiej pełni funkcję wiceprzewodniczącego Komisji. Artykuł przedstawia konsekwencje tego dwoistego umocowania oraz instytucjonalny zasięg i ograniczenia urzędu.

W programie prac Komisji Europejskiej (KE) na rok 2011 założenia i cele polityki zewnętrznej Unii Europejskiej (UE) zostały zapisane w punkcie czwartym: „Europa w świecie: Wzmocnienie pozycji UE na scenie światowej”.¹ Akcent został tutaj położony na zwiększenie spójności i kompleksowości działań zagranicznych. Od 1 grudnia 2009 r. proces ten odbywa się w nowych ramach instytucjonalnych wyznaczonych przez Traktat z Lizbony.

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB) Unii Europejskiej, pomimo zniesienia struktury filarowej w Traktacie z Lizbony, zachowuje swój międzyrządowy charakter. Nadal organami wytyczającymi ścieżki polityki zagranicznej Unii są Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej. Oba organy stanowią zgodnie z zasadą jednomyślności, a przyjmowanie aktów prawodawczych w ramach WPZiB jest wykluczone. Mimo to Traktat z Lizbony w znaczący sposób ingeruje w dotychczasowe ścieżki decyzyjne dawnego drugiego filaru. Odbiera prezydencji przewodnictwo w Radzie Europejskiej, tworząc stały urząd przewodniczącego. Znosi również stanowisko Wysokiego Przedstawiciela do spraw

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Program prac Komisji na rok 2011, Bruksela, s. 9, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/atwork/programmes/docs/cwp2011_pl.pdf, 27.10.2010.

Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, utworzone na mocy Traktatu Amsterdamskiego, wprowadzając jednocześnie stanowisko o podobnie brzmiącej nazwie Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.

Traktat z Lizbony sytuuje to stanowisko w nowym kontekście instytucjonalnym. Z jednej strony jest on wiceprzewodniczącym Komisji, a więc instytucji realizującej politykę ponadnarodową. Z drugiej zaś w Traktacie Lizbońskim zrezygnowano z proponowanej w projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy nazwy Ministra Spraw Zagranicznych Unii dla tego urzędu. Mimo to utworzono stanowisko o szerokich wpływach instytucjonalnych, będące z jednej strony częścią mechanizmów międzyrządowych, z drugiej mającej znaczne oddziaływanie na struktury europejskie. Wysoki przedstawiciel posiada zestaw indywidualnych szczególnych kompetencji (np. zwierzchnictwo nad Europejską Służbą Działań Zewnętrznych, Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa czy Sztabem Wojskowym UE),² dzięki którym – nawet poruszając się w wąskich traktatowych ramach – w istotny sposób może wpływać na kształtowanie polityki zagranicznej Unii.

Traktat z Lizbony zmodyfikował znacząco zadania i umocowanie instytucjonalno-prawne wysokiego przedstawiciela, który już nie tylko wspomaga Radę UE i prezydencję oraz przyczynia się do formułowania, opracowywania i wprowadzania w życie decyzji objętych WPZiB³. Obecnie to on prowadzi wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Unii, a także reprezentuje Unię na forum międzynarodowym.⁴

Wysoki przedstawiciel działa z upoważnienia Rady Europejskiej, która wybiera go większością kwalifikowaną za zgodą Przewodniczącego Komisji. Parlament Europejski zatwierdza jego wybór, głosując nad Komisją, Przewodniczącym Komisji i wysokim przedstawicielem łącznie.⁵ Na mocy Traktatu Lizbońskiego 19 listopada 2010 r. pierwszą osobą piastującą to stanowisko została wybrana Catherine Ashton.

² Mimo niezmiennie międzyrządowego charakteru na przestrzeni blisko dwudziestu lat tworzono podbudowę instytucjonalną do sprawnej realizacji zadań WPZiB. Oprócz organów wspólnych dla całej Unii instytucje wyspecjalizowane w WPZiB to: Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa wraz z organami pomocniczymi – Grupą do spraw Politycznych i Wojskowych oraz Komitetem do spraw Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysowego, Europejskim Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony, jednostką planowania strategicznego i wczesnego ostrzegania, Instytutem UE Studiów nad Bezpieczeństwem, korespondentami europejskimi, Komitetem Wojskowy, Europejską Agencją Obrony, specjalnymi przedstawicielami, Centrum Operacyjnym UE i Centrum Satelitarnym UE.

³ Traktat o Unii Europejskiej. Tekst skonsolidowany (uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Nicei), [Online], dostępne: <http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/a50f2d318bc65d9dc1256e7a003922ed/07ed33a061b8257ac1256e7b0049e7e2?OpenDocument>, art. 26, s. 12.

⁴ Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. C 83 30.3.2010), art. 18, ust. 2, s. 26.

⁵ Ibidem, art. 18, s. 26.

W ramach Rady Unii Europejskiej wysoki przedstawiciel kieruje pracami Rady ds. Zagranicznych. Jej powstanie jest wynikiem podziału funkcjonującej do czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych. Drugim ogniwem, które powstało w wyniku tego przeobrażenia, jest Rada ds. Ogólnych, w dalszym ciągu obradująca pod przewodnictwem prezydencji.⁶ Radzie ds. Ogólnych w dziedzinie relacji zewnętrznych Unii pozostawiono jedynie uprawnienia dotyczące obszaru rozszerzenia. Natomiast całość Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w tym Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, a także polityki handlowej i polityki rozwojowej powierzono obradującej pod przewodnictwem wysokiego przedstawiciela – Radzie ds. Zagranicznych, która odpowiada za realizację decyzji i ogólnych wytycznych uchwalonych przez Radę Europejską.⁷ Jednak to nie jedyne kompetencje wysokiego przedstawiciela w stosunku do Rady UE.

Wysoki przedstawiciel może kształtować WPZiB poprzez wpływ na prace Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa. Wchodzą w jego skład wyżsi urzędnicy lub ambasadorowie państw członkowskich UE. Jego pracom przewodniczy „przedstawiciel Wysokiego Przedstawiciela”,⁸ lub on sam w sytuacjach kryzysowych.⁹ Tu również odnajdziemy oznaki uszczuplenia kompetencji prezydencji na rzecz wysokiego przedstawiciela, bowiem od czasu powstania w 2000 r. Komitetu do wejścia w życie Traktatu z Lizbony pracami Komitetu kierował urzędnik prezydencji.¹⁰

Do kompetencji Komitetu należy obserwacja sytuacji międzynarodowej w dziedzinach objętych WPZiB, przyczynianie się do określania polityk, wydając opinie dla Rady – na jej żądanie, na żądanie wysokiego przedstawiciela lub z inicjatywy własnej. Czuwa on również nad wprowadzaniem w życie uzgodnionych polityk, bez uszczerbku dla swych uprawnień.¹¹

Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa sprawuje, pod kierunkiem Rady i wysokiego przedstawiciela, kontrolę polityczną i kierownictwo strategiczne nad operacjami zarządzania kryzysowego. Rada może upoważnić Komitet do podjęcia, w celu i na czas trwania operacji zarządzania kryzysami, określonych przez nią decyzji dotyczących kontroli politycznej i kierownictwa strategicznego nad operacją.¹²

⁶ T. Husak, F. Jasiński, *Prezydencja w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, ss. 12-13.

⁷ A. Kreczmańska, *Nowe stanowiska wysokiego przedstawiciela Unii i przewodniczącego Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii*, „Biuletyn”, Nr 76 (608), 18 grudnia 2009, ss.

⁸ Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. ustanawiająca środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady oraz dotycząca przewodnictwa w organach przygotowawczych Rady (2009/908/UE), Załącznik II, s. 31.

⁹ Decyzja Rady z dnia 22 stycznia 2001 r. ustanawiająca Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (2001/78/WPZiB), Załącznik, s. 1.

¹⁰ A. Kreczmańska, op. cit., s. 2.

¹¹ R. Zięba, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Warszawa 2005, s. 59.

¹² Wersja skonsolidowana traktatu, op. cit., art. 38, s. 36.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na istotną – z punktu widzenia podejmowania decyzji politycznych w ramach WPZiB – instytucję Komitetu Stałych Przedstawicieli (Coreper), który odpowiada za przygotowanie posiedzeń Rady UE. W dalszym ciągu jego pracami kierować będzie przedstawiciel prezydencji. Nie przeszkodziło to jednak w podziale przewodnictwa nad poszczególnymi grupami roboczymi między prezydencją a wysokim przedstawicielem. Jego reprezentanci przewodniczą grupom odpowiedzialnym za politykę zagraniczną i bezpieczeństwa – w tym tzw. grupom geograficznym – wraz z Europejską Polityką Bezpieczeństwa i Obrony. Prezydencja natomiast zajmuje się handlem, wsparciem rozwojowym oraz pozostałymi grupami, których zadania nie są związane z w WPZiB.¹³

Kolejną jednostką pozostająca pod zwierzchnictwem wysokiego przedstawiciela jest Sztab Wojskowy UE. Sztab od czasu powstania w 2001 podlega mu bezpośrednio. Traktat z Lizbony nieznacznie zmienił jego usytuowanie. Dotychczas funkcjonował jako departament w Sekretariacie Generalnym Rady UE.¹⁴ Od 1 stycznia 2011 r. działa przy Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych. Niezmienne pozostały za to główne zadania Sztabu: planowanie strategiczne tzw. misji petersberskich¹⁵, wczesne ostrzeżenie i ocena sytuacji.¹⁶

Natomiast nową strukturą na mapie instytucjonalnej Unii jest Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ), będąca jednostką funkcjonalnie autonomiczną, jednak podległą wysokiemu przedstawicielowi. W decyzji o utworzeniu ESDZ znajdziemy lakoniczne sformułowane cele ESDZ. Służba ma za zadanie wspierać wysokiego przedstawiciela w „wykonywaniu swojego mandatu”,¹⁷ a ma dotyczyć to przede wszystkim takich aspektów, jak: pełnienie przez niego funkcji przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych oraz funkcji wiceprzewodniczącego Komisji. ESDZ ma również za zadanie wysuwać propozycje w kwestiach opracowywania i realizacji WPZiB, z Europejską Polityką Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO) włącznie. Wszystkie te działania musi cechować dążenie do zachowania spójności polityki zagranicznej.¹⁸ Jednocześnie ESDZ ma wspierać

¹³ A. Kreczmańska, op. cit., s. 2.

¹⁴ R. Zięba, *Europejska...*, s. 59.

¹⁵ Misje petersberskie – misje humanitarne, ratownicze, pokojowe oraz misje zarządzania kryzysowego, których przeprowadzenie od 1992 do 1999 roku zarezerwowane było dla Unii Zachodnioeuropejskiej. Traktat Amsterdamski przyznał Unii Europejskiej prawo do zarządzania misji petersberskich. Od czasu wygaśnięcia Traktatu Brukselskiego ustanawiającego Unię Zachodnioeuropejską w dniu 30 czerwca 2011 roku Unia Europejska posiada wyłączne kompetencje w zarządzaniu przeprowadzenia misji. (Por. Decision of the Council of the Western European Union of the residual rights and obligations of WEU, 27 maja 2001., s. 1.)

¹⁶ Ibidem, s. 60.

¹⁷ Wersja skonsolidowana traktatu, op. cit., art. 27, s. 32.

¹⁸ Decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (2010/427/UE), art. 1 ust. 2., s. 1.

Przewodniczącego Rady Europejskiej, Przewodniczącego Komisji oraz Komisję w pełnieniu przynależnych im funkcji w dziedzinie stosunków zewnętrznych.¹⁹

Na czele Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych stoi Wykonawczy Sekretarz Generalny podległy bezpośrednio wysokiemu przedstawicielowi. Do jego obowiązków należy zapewnienie skutecznego działania służby poprzez kontrolę i dyspozycję jej budżetu oraz zwierzchnictwo nad wszystkimi działaniami administracji centralnej zlokalizowanej w Brukseli i koordynacja działań między delegaturami Unii w państwach trzecich²⁰ i przy organizacjach międzynarodowych.

Wysoki przedstawiciel w porozumieniu z Radą i Komisją może zdecydować o utworzeniu lub zamknięciu delegatury. Konieczne jest, oczywiście, dokonanie w tym względzie uzgodnień z rządem państwa – siedziby delegatury celem przyznania placówkom odpowiednich immunitetów. Delegatury mają za zadanie z jednej strony umożliwić reprezentację interesów Unii na świecie, z drugiej zapewnić obywatelom Unii ochronę konsularną poza jej granicami. ESDZ współpracuje ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich. Funkcjonowanie służb nie odbiera im prawa do utrzymywania stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, w tym również do utrzymywania własnych przedstawicielstw dyplomatycznych. W związku z funkcjonowaniem Unii w jednolitych ramach instytucjonalnych delegatury zapewniają także reprezentację dyplomatyczną Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, która formalnie stanowi nadal organizację odrębną w stosunku do Unii Europejskiej.²¹ Wysoki przedstawiciel powołuje pracowników i urzędników służby w tym szefa delegatury, który jest związany jego instrukcjami. Szef delegatury w granicach zakreślonych w traktatach jest również podległy ESDZ oraz Komisji.²²

W kontekście zmian traktatowych szczególne zasadne wydaje się pytanie o ewentualne nakładanie się kompetencji wysokiego przedstawiciela na kompetencje innych urzędników Unii. Przede wszystkim tych, którzy z racji powagi pełnionego stanowiska na co dzień reprezentują interesy i kształtują wizerunek Unii w świecie, a więc przewodniczącego Rady Europejskiej i przewodniczącego Komisji Europejskiej.

Traktat z Lizbony, o czym już wspomniano, przekazał wysokiemu przedstawicielowi część obowiązków dotyczących polityki zewnętrznej kosztem przy-

¹⁹ Ibidem, art. 1-3, ss. 31-32.

²⁰ Według wstępnych założeń państwa, w których będą mieścić się delegatury to: Albania, Angola, Argentyna, Bangladesz, Bośnia i Hercegowina, Botswana, Brazylia, Burundi, Czad, Chiny, Filipiny, Gabon, Genewa, Gruzja, Gwinea Bissau, Haiti, Irak, Japonia, Jordania, Korea Południowa, Liban, Macedonia, Mozambik, Namibia, Pakistan, Republika Południowej Afryki, Senegal, Singapur, Stany Zjednoczone, Uganda i Zambia.

²¹ Decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r., Preambuła, s. 3.

²² Ibidem, art. 8, ust. 1, art. 9, ss. 36-37.

dencji.²³ Większe niejasności pojawiają się, kiedy rozpatrujemy jego kompetencje i przewodniczącego Komisji Europejskiej. Traktat z Lizbony stwierdza, że Komisja zapewnia reprezentację Unii na zewnątrz, wyłączając przy tym sprawy WPZiB.²⁴ Mamy tu więc do czynienia z sytuacją szczególną. Z jednej strony wyłącza się ten obszar z kompetencji Komisji, z drugiej sytuuje Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa jako jej wiceprzewodniczącego. Wysoki przedstawiciel odpowiada w ramach samej Komisji za spójność działań zewnętrznych UE,²⁵ a więc np. międzynarodowych aspektów polityki handlowej czy pomocy humanitarnej. W tym zakresie podlega bowiem przewodniczącemu Komisji.²⁶

Wybór wysokiego przedstawiciela wymaga zgody przewodniczącego Komisji Europejskiej. Mimo to, ze względu na specyficzny charakter stanowiska wysokiego przedstawiciela, trudno mówić o jakiegokolwiek zwierzchności przewodniczącego nad nim, jako nad wiceprzewodniczącym Komisji.²⁷ Z drugiej strony nieprecyzyjne wydaje się usytuowanie wysokiego przedstawiciela względem innych członków Komisji, czy choćby pozostałych wiceprzewodniczących.²⁸ Dlatego wydaje się, że faktyczna rola i znaczenie wysokiego przedstawiciela zależy w znacznej mierze od jego osobistej charyzmy i relacji²⁹ z przewodniczącym Komisji. Choć warto tutaj zauważyć, że jest on jedynym wiceprzewodniczącym, który swoją funkcję w ramach Komisji ma zagwarantowaną w traktacie. Jak wspomniano, nieprecyzyjny wydaje się również podział kompetencji między wysokim przedstawicielem a przewodniczącym Rady Europejskiej.

Stanowisko Przewodniczącego Rady Europejskiej utworzono na mocy art. 15 ust. 5 Traktatu o Unii Europejskiej. Wybierają go jej członkowie większością kwalifikowaną, a kadencja trwa 2,5 roku i może być jednokrotnie odnawiana. W przypadku „przeszkody lub poważnego uchybienia”³⁰ Przewodniczący Rady Europejskiej może zostać usunięty ze stanowiska w ten sam sposób.³¹ Jego główne

²³ Traktat o Unii Europejskiej. Tekst skonsolidowany (uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Nicei), op. cit., art. 18, s. 9.

²⁴ Wersja skonsolidowana traktatu, art. 17, ss. 25-26.

²⁵ Ibidem, art. 17, punkt 4, s. 26.

²⁶ K. Miszczak, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, Nr 4, s. 117.

²⁷ Wersja skonsolidowana traktatu, art. 18, ust. 4, s. 27.

²⁸ W kadencji Komisji rozpoczętej w 2010 roku stanowisko wiceprzewodniczącego pełni 7 osób (6 komisarzy i wysoki przedstawiciel).

²⁹ Relacje z Komisją są istotne dla wysokiego przedstawiciela także z tego względu, że to Komisja zapewnia finansowanie administracyjnych aspektów WPZiB oraz np. Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

³⁰ Wersja skonsolidowana traktatu, art. 15, s. 23.

³¹ Ibidem, s. 23.

zadanie to prowadzenie posiedzeń Rady, przygotowywanie i zapewnianie ciągłości prac na podstawie wskazań Rady ds. Ogólnych. Jest zobowiązany do współpracy w tym zakresie z przewodniczącym, a po każdym posiedzeniu przedstawia Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie.³² Posiada również nie w pełni określone traktatem uprawnienia w dziedzinie polityki zewnętrznej, które nie są wolne od niejasności. Traktat stanowi, że „Przewodniczący Rady Europejskiej zapewnia na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości reprezentację Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”. Odnajdziemy tu jednak zastrzeżenie, że reprezentacja ta nie może powodować „uszczerbku dla uprawnień Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.”³³ Wydaje się zatem, że niedookreślone kompetencje, które wyłaniają się z tych nieprecyzyjnych zapisów mogą prowadzić w przyszłości do konfliktu kompetencyjnego. Wiele będzie zależało od osobowości urzędników pełniących obie funkcje i od tego, czy charakter obecności Przewodniczącego Rady Europejskiej na arenie międzynarodowej będzie sugerował, że reprezentuje on Radę czy może całą Unię.

Zmiany w pozycji instytucjonalnej wysokiego przedstawiciela dokonane Traktatem Lizbońskim się ważą nie tylko dla funkcjonowania tego stanowiska, ale dla całej polityki zewnętrznej Unii. W tym kontekście istotne wydają się następujące kwestie. Po pierwsze, dwukształtny charakter stanowiska. Umożliwia on zwiększenie spójności w realizacji celów polityki zagranicznej, poprzez usytuowanie wysokiego przedstawiciela z jednej strony jako wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, z drugiej jako Przewodniczącego Rady ds. Zagranicznych. Po drugie, uszczuplenie kompetencji prezydencji na rzecz wysokiego przedstawiciela poprzez podział Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych na Radę ds. Ogólnych i Radę ds. Zagranicznych. Po trzecie, podział przewodnictwa nad grupami roboczymi między wysokiego przedstawiciela i prezydencję oraz powierzenie mu grup, których przedmiotem prac jest WPZiB. Po czwarte, potwierdzenie przez Traktat Lizboński jego zwierzchnictwa nad Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa oraz Sztabem Wojskowym UE, co zapewnia scentralizowaną kontrolę polityczną i militarną nad operacjami zarządzania kryzysowego. Po piąte, utworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych i powierzenie zwierzchnictwa nad nią wysokiemu przedstawicielowi, co – dzięki funkcjonowaniu delegatur w państwach trzecich – ma się przyczynić do sprawnej realizacji interesów Unii w sprawach będących dotąd poza zasięgiem aparatu w Brukseli. Po szóste, przekazanie wysokiemu przedstawicielowi jako wiceprzewodniczącemu Komisji prawa do koordynacji politycznej spraw z dziedzin, które do tej pory pozostawały poza obszarem jego kompetencji sensu stricto, tj. zewnętrznych aspektów polityk Unii. Po siódme, niejasny podział kompetencyjny pomiędzy wysokiego przedsta-

³² Wersja skonsolidowana traktatu, art. 15 pkt. 6, s. 13.

³³ Ibidem, ss. 13-14.

wiciela, Komisję Europejską, jej przewodniczącego i Przewodniczącego Rady Europejskiej, który – jak się wydaje – może doprowadzić do osłabienia decyzyjności w sprawach polityki zewnętrznej.

Polityka zagraniczna Unii Europejskiej pozostaje nadal w gestii państw członkowskich. Reforma wprowadzona Traktatem z Lizbony, choć być może niewystarczająca dla zachowania spójności i wyrazistości polityki zagranicznej Unii, doprowadziła do skupienia w ręku wysokiego przedstawiciela zwierzchnictwa i osobistej odpowiedzialności za liczne aspekty działań zewnętrznych. Jednakże w dalszym ciągu to przede wszystkim od woli politycznej członków Rady Europejskiej i Rady UE zależy kierunek rozwoju europejskiej polityki zewnętrznej i przyszłości pozycji politycznej Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.

Literatura:

Dokumenty:

- Decyzja Rady z dnia 22 stycznia 2001 r. ustanawiająca Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (2001/78/WPZiB), Załącznik.
- Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. ustanawiająca środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady oraz dotycząca przewodnictwa w organach przygotowawczych Rady (2009/908/UE).
- Decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (2010/427/UE).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Program prac Komisji na rok 2011, Bruksela, 27.10.2010.
- Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. C 83 30.3.2010).
- Traktat o Unii Europejskiej. Tekst Skonsolidowany (uwzględniający zmiany wprowadzone traktatem z Nicei), (Dz. Urz. UE C 325 24.12.2002).

Druki zwarte:

- Aleksandrowicz T., *Bezpieczeństwo w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Craig P., *The Lisbon Treaty: law, politics, and treaty reform*, Oxford University Press, Oxford 2010.
- Griller S., Ziller J., *The Lisbon Treaty: EU constitutionalism without a constitutional treaty?*, Springer-Verlag, Wien 2008.
- Husak T., Jasiński F., *Prezydencja w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Müller-Brandeck G., *The High Representative for the EU foreign and security Policy: review and prospects*, Nomos 2011.
- Zięba R., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
- Zięba R., *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Warszawa 2005.

Najważniejsze artykuły:

- Kreczmańska A., *Nowe stanowiska wysokiego przedstawiciela Unii i przewodniczącego Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii*, „Biuletyn”, Nr 76 (608), 18 grudnia 2009.
- Miszczak K., *Wspólna polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, Nr 4.

SZYMON RONOWICZ

WYDZIAŁ POLITOLOGII I STUDIÓW MIĘDZYNARODOWYCH,
UNIwersytet MIKOŁAJA KOPERNIKA W TORUNIU

Relatywnie (nie)bezpieczna Europa

Zarys treści: W poniższym artykule autor przedstawia charakterystykę aktualnych zagrożeń dla Unii Europejskiej. Omówiona zostaje kwestia globalizacji jako immanentnego czynnika we współczesnym myśleniu o bezpieczeństwie międzynarodowym, a także pojawiają się ważne dla Unii Europejskiej i jej bezpieczeństwa pytania. W dalszej części artykułu opisane zostają kroki dostosowawcze organów decyzyjnych NATO oraz marginalna rola Unii Europejskiej w strefie wpływu sojuszu. Ostatnia część zawiera próbę analizy sytuacji i propozycję możliwego wyjścia z impasu, w jakim znalazła się polityka zagraniczna Unii Europejskiej.

Europejska gwarancja bezpieczeństwa wobec globalizmu

Kwestie obronności ponadnarodowej struktury, jaką tworzy Unia Europejska, wywołują wiele kontrowersji. Przyglądając się charakterystyce czasu narodzin idei zjednoczonej Europy wyraźnie zarysowuje się spór wewnętrzny o charakter obrony europejskiej, uczestników systemu, kształt Unii Europejskiej oraz kierunków polityki zagranicznej państw kontynentu. Poniższy artykuł stanowi próbę przedstawienia głównych aspektów teoretycznego funkcjonowania Unii Europejskiej w zakresie obronności i problemów, w kontekście których teoria ta miałaby zyskać odpowiednią funkcjonalność. Rozpatrywanie jej współczesnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wymaga wzięcia pod uwagę historycznego procesu kształtowania się europejskiej idei obrony, charakteru genezy i zmieniających się coraz gwałtowniej od połowy lat 40. XX w. warunków na arenie tak politycznej, jak i społecznej.

Pierwsze działania ku integracji państw Europy Zachodniej sięgają okresu zakończenia II wojny światowej, kiedy to zrujnowane po długotrwałym konflikcie i zagrożone ekspansją ideologiczną i terytorialną Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR) państwa Europy Zachodniej zwróciły się w kierunku zwyciężkich Stanów Zjednoczonych Ameryki. Jako początek omawianego zjawiska wskazać można układ brytyjsko-francuski zawarty w Dunkierce 4 marca 1947 r.,

który rozpoczął przeżywający swoje wzloty i upadki proces konsolidacji żywiołów europejskich w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności. W ciągu półwiecza procesy integracyjne stopniowo przybierały na sile, doprowadzając – niezależnie od osobistych poglądów współczesnych kontestatorów Unii Europejskiej (UE) – do przekształcenia Europy Zachodniej w prężnie działającą maszynę gospodarczą. Obowiążająca aż do 1 grudnia 2009 r.¹ trójfilarowa forma struktury UE pozwoliła osiągnąć organizacji obecny status mocarstwa gospodarczego. Czy była jednakże w równym stopniu skuteczna na obszarze działania drugiego filaru – Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa? Czy Unia pozostając mocarstwem gospodarczym – abstrahując od zasięgu owej mocarstwowości² – była w stanie efektywniej wykorzystać swój potencjał w dziedzinie polityki zagranicznej i obronności? Jakie możliwości miała i ma Europa pozostająca w strukturach NATO, a zarazem w cieniu wciąż relatywnie stabilnej supremacji USA? Jak paradoks współistnienia „Europy – giganta gospodarczego” i „Europy – politycznego karła” rzutuje na przyszłość Unii Europejskiej i czy można ten problem rozwiązać? Odpowiedź na te pytania wydaje się immanentna dla procesu wyznaczania przyszłych priorytetów w polityce zagranicznej Unii Europejskiej.

Aby móc zrozumieć ideę bezpieczeństwa europejskiego, jak i ontologiczny charakter samej Unii Europejskiej³, niezbędne jest określenie problemów lokalnych, z jakimi borykała się Europa w okresie trwania zimnej wojny oraz po jej zakończeniu. Przy rozpatrywaniu kwestii bezpieczeństwa współcześnie należy jednak brać pod uwagę głównie zjawiska i zagrożenia globalne, implikujące szereg procesów w samej Europie, która aspiruje do odgrywania roli gracza światowego, a nie regionalnego.

Obecne nauki społeczne, w szczególności socjologia i politologia, badające różnorakie sfery życia ludzkiego, pozostają pod ciągłą presją oddziaływania zjawiska intensywnej i wieloaspektowej, a zarazem wielostronnej dyfuzji kulturowej o charakterze globalnym, z dominującą rolą kultury Zachodu⁴, zwanej ogólnie, choć nieprecyzyjnie, globalizacją. Termin „kultura” należy rozumieć w najszerszym kontekście jako całokształt dorobku materialnego, duchowego oraz intelektualnego ludzkości. Poprzez pojęcie dyfuzji kulturowej należy natomiast rozumieć ekspansję aksjo-

¹ 1 grudnia 2009 roku weszły w życie postanowienia Traktatu Lizbońskiego, przekształcając trójfilarową strukturę Unii Europejskiej w jeden spójny organizm polityczny.

² Dyskurs na temat charakteru potęgi UE, globalnej czy regionalnej, a także jej skorelowania z największym graczem stosunków międzynarodowych – Stanami Zjednoczonymi, podjęty został w kolejnych podrozdziałach tego artykułu.

³ Traktowanej tu, zgodnie z podanym kontekstem filozoficznym, jako „byt”, organizm powstały z idei i potrzeb Europejczyków, cechujący się zjednoczeniem, nie tyle strukturalnym, ile idealnym państw członkowskich. Ściślej rzecz ujmując mowa tu o Unii Europejskiej w kategorii abstrakcyjnej.

⁴ Szerzej zob.: A. Szahaj, *Zniewalająca moc kultury. Artykuły i szkice z filozofii kultury, poznania i polityki*, Wydawnictwo UMK, Toruń 2004.

logiczno-semantyczną – czego powszechnym efektem jest przewartościowanie systemów i figur oryginalnych dla kultury będącej „ofiara” dyfuzji – jednego kręgu kulturowego w obszarze funkcjonowania charakterologicznie innej kultury. Współczesnym i najbardziej widocznym świadectwem dyfuzji kulturowej jest powszechny proces amerykańskiej, a konsekwencją polityczną, mającą niebagatelny wpływ na kwestię bezpieczeństwa europejskiego – aktualne przemiany społeczno-polityczne i systemowe na obszarze Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. Jedną z najbardziej wyrazistych, a zarazem najprostszych definicji globalizacji i jej konsekwencji sformułował amerykański podsekretarz stanu w administracji Billa Clintona, Strobe Talbott, mówiąc o niej: „co dzieje się tam, ma znaczenie tutaj”⁵.

Jakkolwiek zjawisko globalizacji nie jest bynajmniej wyłącznym elementem czasów współczesnych, to jednak wiek XX przyniósł wyraźne przyspieszenie i ilościową multiplikację informacji kształtujących nowoczesny świat, w tym również Europę. Wraz z formowaniem się układu dwubiegunowego i związanej z tym intensyfikacji ingerencji amerykańskiej w ramach polityki „parasola ochronnego” w Europie Zachodniej, późniejszym rozpadem ZSRR i demokratyzacją, teoretyczną przynajmniej⁶, państw Europy Środkowej i Wschodniej oraz utworzeniem w 1994 r. Światowej Organizacji Handlu (WTO), wprowadzającej zupełnie nowe oblicze ogólnoświatowej wymiany towarowej, przepływu kapitału, a co za tym idzie wymiany kulturowej, ewoluowała także jakość procesu globalizacyjnego. Rewolucja informatyczna, będąca ostatnią ze znanych nam faz globalizacji kategorię zdeterminowała realia rzeczywistości, włącznie ze stosunkami społecznymi, międzynarodowymi oraz kwestią bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego⁷.

Relevantne dla rozpatrywanych kwestii jest ograniczenie wpływu państw na gospodarkę, spowodowane mobilną i ponadnarodową naturą kapitału. Uzależnienie od kapitału, przy jednoczesnym braku kontroli nad nim, skutkuje deprecjacją władzy narodowej i jej prestiżu, a co za tym idzie kryzysem suwerenności⁸, zatem walkę wygrywają coraz częściej transnarodowe korporacje oraz międzynarodowe organizacje. Multiplikacja podmiotów mających pośredni lub bezpośredni udział we władzy doprowadziła do wzrostu nieokreśloności zjawisk w polityce zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej państw. Na gruncie europejskim wytworzyła

⁵ R. Kuźniar, *Globalizacja, polityka i porządek międzynarodowy*, [w:] *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, E. Heliżak, R. Kuźniar, J. Symonides (red.), Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2003, ss. 153-174.

⁶ Obecna Europa niewątpliwie jest strefą ustrojowych praktyk demokratycznych, które jednakże znajdują się w różnym stopniu rozwoju. Pozorną demokracją, a w rzeczywistości zamaskowaną dyktaturą prezydenta Łukaszenki, jest ustrój Białorusi.

⁷ J.D. Mierzejewski, *Bezpieczeństwo europejskie w okresie zimnej wojny i po rozpadzie systemu dwubiegunowego*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica w Pile, Piła 2008, ss. 30-31.

⁸ Przy tradycyjnym założeniu, że suwerenem władzy jest naród.

się sytuacja polegająca na tym, że wielość ośrodków decyzyjnych wewnątrz krajowych, w połączeniu ze znacznym podziałem administracyjno-terytorialnym całego kontynentu, implikuje niski poziom odśrodkowego zagrożenia militarnego przy jednoczesnym niskim poziomie stabilności sytuacji międzynarodowej. Powoduje to możliwość zaistnienia konfliktów militarnych o małej intensywności, szczególnie w referencji do regionu kryzysogennego, jakim są np. Bałkany. Co jednak w przypadku, gdy zagrożenie przychodzi z zewnątrz?

Deterytorializacja suwerenności⁹ i związany z rewolucją informatyczną wzrost roli mediów niezależnych¹⁰ powoduje przesunięcie ośrodka władzy, przy jednoczesnym zdominowaniu sfery polityki przez ekonomię. Wraz z ambiwalentnym charakterem kapitału, jako czynnika warunkującego funkcjonowanie aparatu władzy, relatywizuje się również granica między polami polityki *interiori* a *exteriori* państwa. Pierwsza staje się polityką dostosowawczą do nacisków zewnętrznych, wynikających z uczestnictwa w rozgrywkach międzynarodowych, wzmacniając procesy internacjonalizacji społeczeństw.

Od końca lat 90. XX w., czyli od pojawienia się nowego medium, jakim jest Internet, następuje nasilająca się ekspansywność tzw. popkultury Zachodu, która doprowadza do stopniowej unifikacji wzorców kulturowych, jednocześnie antagonizując do siebie przedstawicieli kultur hermetycznych.¹¹ Równocześnie w wyniku utrzymującej się od lat 70. XX w. tendencji wzrostowej poziomu migracji narasta wielokulturowość w obrębach społeczeństw europejskich, wpływająca dodatkowo na częstotliwość napięć na tle etnicznym, narodowościowym, rasowym i religijnym.¹² Duchem obecnych czasów wydaje się być widmo nieuchronności eskalacji konflik-

⁹ J.D. Mierzejewski, op. cit., s. 31. Tak Mierzejewski nazywa sytuację, kiedy „państwo (a w państwie demokratycznym – społeczeństwo) traci kontrolę nad swym potencjałem, nad instrumentami swej polityki gospodarczej, socjalnej, obronnej (...), ograniczenie autonomii państwa w aspekcie wewnętrznym i zewnętrznym”.

¹⁰ Niezależność jest tu cechą relatywną. W rzeczywistości media niezależne są własnościami korporacji medialnych i sprzedają swoje usługi, co przekształca z istoty rzeczy funkcję obiektywnego odzwierciedlania rzeczywistości w funkcję kreacyjną.

¹¹ Głównie kulturę świata muzułmańskiego Bliskiego Wschodu i Afryki, z pominięciem kultur muzułmańskich narodów Południowo-Wschodniej Azji i europejskiej części Turcji, gdzie procesy dyfuzyjne zachodzą na większą skalę.

¹² Pomijając wymienione ujemne skutki i obecny kryzys gospodarczy, wysoki stopień migracji jest dla Unii Europejskiej zjawiskiem jak najbardziej pozytywnym. „Bez emigrantów z innych rejonów świata liczba ludności w unijnej „25” [obecnie UE stanowi 27 państw – przyp. autora] przestałaby rosnąć. W ciągu okresu 1970-2000 liczba osiedlających się w Europie przewyższyła liczbę emigrantów o 17 milionów. W minionym roku [2005 – przyp. autora] w krajach „25” osiedliło się o prawie 1,7 mln osób więcej osób spoza UE, niż z niej wyjechało i to głównie dzięki nim zjednoczona Europa wciąż zawdzięcza prawie cały wzrost zaludnienia i ten trend prawdopodobnie nasili się jeszcze w najbliższych latach. Prognozuje się, że w ciągu najbliższych 20 lat populacja krajów Unii Europejskiej wzrośnie zaledwie o 2%”, [w:] M. Kolka, H. Tuszyński, *Problemy współczesnego świata – zagrożenia demograficzne*, [Online], dostępne: <http://globeconomy.pl/content/view/1664/27/>, 13.12.2009, 13.12.2009.

tu między kulturą Zachodu a kręgiem kultury muzułmańskiej, w obliczu którego szczególnie istotny jest proces kształtowania się bezpieczeństwa międzynarodowego. W świetle obecnej sytuacji międzynarodowej prawdziwa zdaje się być teza Samuela Huntingtona, która określa źródło narastających antagonizmów i konfliktów między cywilizacjami w różnicach kulturowych, odmiennej wizji człowieka, społeczeństwa, moralności i religii.¹³

Kwestią wyjątkowo aktualną, szczególnie wobec tezy S. Huntingtona i teorii „wielkiej szachownicy” Zbigniewa Brzezińskiego¹⁴, jest zagrożenie terroryzmem obecnej Europy. Kompleksowość problematyki wynika z dywersyfikacji rodzajów działań terrorystycznych w oparciu o podłoże i założenia. Różne są również pobudki dokonywania aktów terrorystycznych przez poszczególne organizacje bądź jednostki, choć efekt zawsze zasługuje z moralnego punktu widzenia na potępienie. Można podzielić zjawisko terroryzmu na lokalny i ogólnoswiatowy. Do pierwszego należy zaliczyć m.in. ponad dwudziestoletnią działalność terrorystyczną irlandzkiej IRA, datującą się od lutego 1971 r. do września 1994 r., lub też separatystyczną działalność Basków w Hiszpanii. Terroryzm lokalny nie jest więc w Europie żadnym *novum*, ale dopiero wydarzenia z 11 września 2001 r. określiły zjawisko terroryzmu jako problem globalny. Zamach fundamentalistycznej organizacji islamskiej Al-Qaida na World Trade Center (WTC) i późniejsza, zdeterminowana nim polityka zagraniczna administracji Georga W. Busha, określiła nowe, nie tylko amerykańskie, priorytety w kwestii obronności i przeciwdziałania zagrożeniom. Wiele związanych ze Stanami Zjednoczonymi członkostwem w NATO państw UE obrało bliski amerykańskiemu kurs polityczny.

Koniec zimnej wojny i dychotomicznego podziału świata dał sposobność do zaistnienia nowym trendom społeczno-politycznym. Szybka transformacja ustrojowa byłych państw socjalistycznych w kierunku demokracji uwidoczniła tendencję do kreowania „nowego ustroju światowego”, którego główną cechą byłaby transnarodowość demokracji¹⁵. Neutralizacja ZSRR i zakończenie wyścigu zbrojeń wymusiło zmianę wektora polityki Zachodu oraz redefinicję narodowych strategii bezpieczeństwa, zarówno USA, jak i państw Europy Zachodniej, ale też państw Europy Wschodniej. Dotychczas podzielona Europa, rozdzielona przepaścią gospodarczą, wspólnie odeszła od polityki militaryzacji w kierunku rozwiązań ekonomicznych. Globalne zmniejszenie wydatków na zbrojenia i rozwój potencjału nuklearnego zrodziło swoisty paradoks. Zaistniała sytuacja zmniejszonego ryzyka wybuchu globalnego konfliktu atomowego, przy jednoczesnym

¹³ Szerzej zob.: S. Huntington, *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Wydawnictwo Muza, Warszawa 1997.

¹⁴ Szerzej zob.: Z. Brzeziński, *Wielka szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*, Wydawnictwo Świat Książki, Warszawa 1998.

¹⁵ E.A. Wesołowska, A. Szerauc, *Patriotyzm-Obronność-Bezpieczeństwo*, Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica w Płocku, Warszawa 2002, s. 268.

wzroście stopnia proliferacji broni jądrowej i innych rodzajów broni masowego rażenia. Fakt ten może być tłumaczony realnym lub wyimaginowanym poczuciem zagrożenia przez pozyskujące broń państwa. Chęć umocnienia takim działaniem pozycji międzynarodowej danego podmiotu prowadzi do przeniesienia trendu na sąsiadujące z nim państwa, zapoczątkowując i wzmacniając analogiczne zachowania. W połączeniu z rosnącym w siłę fundamentalizmem islamskim oraz wysoce niestabilną sytuacją na Bliskim Wschodzie opisana tendencja podwyższa rzeczywisty poziom zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego.

Wraz z rozpowszechnieniem wolnego rynku zagrożeniem na płaszczyźnie rzeczywistości międzynarodowej stają się pogłębiające dysproporcje rozwojowe, odnoszące się zarówno do wzrostu gospodarek, poziomu życia czy ogólnego rozumianego rozkwitu kultury (w tym również politycznej). Zarówno zbyt silny, jak i zbyt słaby podmiot będzie implikował sytuacje destabilizujące międzynarodową równowagę sił i utrudniające kształtowanie się pewnych standardów regionalnych¹⁶, pogłębiając jeszcze bardziej istniejące różnice.¹⁷ Naturalną dążnością państw słabszych jest wyrównywanie różnicy dzielącej je od silniejszych podmiotów stosunków międzynarodowych. Dlatego też obecnie, po odejściu od militarnostycznych trendów agresywnej polityki okresu zimnowojennego, najskuteczniejszym środkiem osiągnięcia celów politycznych stosowanych przez państwa wysoko rozwinięte czy „mocarstwa” staje się nacisk ekonomiczny.

Niemniej jednak, dopóki istnieje zagrożenie użycia siły w stosunku do innego państwa, a owe zagrożenie jest faktem, kiedy podmiot dysponuje zasobami militarnymi, tak długo siła zbrojna pozostaje potencjalnym środkiem realizacji polityki, często wręcz rozstrzygającym. Według Jerzego D. Mierzejewskiego następuje wręcz „wyraźny renesans geopolitycznego oglądu świata.”¹⁸ Niebezpieczeństwo z tym związane ma charakter sprzężenia zwrotnego. Polityka siły danego państwa sprzyja nagromadzeniu potencjału militarnego, którego fakt posiadania stwarza pokusę i groźbę jego wykorzystania dla innych państwa. Ścisłej rzecz ujmując, potencjał militarny będący wynikiem realizacji pewnych założeń politycznych (np. strategii obronnej) sam może stać się faktorem determinującym nowy kurs prowadzenia polityki międzynarodowej przez podmiot z pozycji siły. To z kolei prowadzi do powiększania środków militarnych, będących gwarantem wzmocnionej pozycji na arenie międzynarodowej. Zmiana charakteru posiadanego potencjału, który przy pierwotnych założeniach miał służyć gwarancji bezpieczeństwa i pokoju w regionie, a który wtórnie stał się środkiem wywierania nacisku politycznego, destabilizuje poczucie bezpieczeństwa i porządku między-

¹⁶ Nawiązując do dywersyfikacji rozwoju państw europejskich.

¹⁷ J. Kukułka, *Zaspokajanie potrzeb i rozwiązywanie konfliktów w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Stosunki Międzynarodowe. Geneza, struktura, funkcjonowanie*, E. Heliżak, R. Kuźniar, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1994, s. 36.

¹⁸ J. D. Mierzejewski, op. cit., ss. 55-56.

narodowego. Niekontrolowana proliferacja broni masowego rażenia, zachodząca w konsekwencji nielegalnego handlu bronią¹⁹ jeszcze bardziej wzmacnia opisany mechanizm dodając nowe, często nieprzewidywalne podmioty, gotowe do wykorzystania zdobytych środków.

Koncepcja Strategiczna NATO a Europa

Wobec tak szerokiego i dynamicznego spektrum zagrożeń i swojej dotychczas zmarginalizowanej roli przywódcy europejscy nie mogli pozostać bezczynni. Podczas szczytu sojuszu w Strasburgu i Kehl w kwietniu 2009 r. zapadła decyzja o podjęciu prac nad nową Koncepcją Strategiczną NATO. Poprzednia, obowiązująca od 1999 r. Koncepcja Strategiczna NATO nie oddaje istoty charakteru sfery bezpieczeństwa w ramach stosunków transatlantycznych, które ewoluowały na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci. Jej zapisy nie uwzględniają nowej pozycji Unii Europejskiej i nie dokonują podziału odpowiedzialności między wymienionymi organizacjami, co doprowadza do wewnętrznych napięć i spadku skuteczności działania w wyniku dublowania się kompetencji i zasobów. Na spotkaniu Rady Północnoatlantycznej w Rydze w listopadzie 2006 r. Departament Obrony Stanów Zjednoczonych przedstawił, co prawda, nową koncepcję strategiczną, jednakże był to dokument o charakterze jednostronnym i deklaratywnym, a nie konstytutywnym. Deklaratywność sama w sobie – jak uczy historia – nie zmienia stanu rzeczy, w którym koordynacja działań, nie tylko w dziedzinie bezpieczeństwa, ale i poza nią, staje się stopniowo fikcją.²⁰ Nowa Koncepcja Strategiczna, pracę nad którą zainicjowała tym razem strona europejska sojuszu, będzie odpowiedzią na wydarzenia, które radykalnie zmieniły środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego w ciągu ostatnich 10 lat. Zamachy z 11 września 2001 r., konieczność uruchomienia operacji w Afganistanie, zagrożenia wynikające z przyspieszonego rozwoju technologicznego sprawiły, że potrzeba zmian przybrała ton absolutnej konieczności. Podczas spotkań w Strasburgu i Kehl postanowiono więc, że uzgodnione zostaną nowe priorytety strategiczne.²¹

Nowa Koncepcja Strategiczna będzie nawiązywać do wytycznych zawartych w „Deklaracji o Bezpieczeństwie Sojuszu” przyjętej w kwietniu 2009 r. Zgodnie z nią jednym z głównych celów reformy NATO jest usprawnienie administracyjne kluczowych funkcji organizacji oraz adaptacja sojuszu do obecnych, glo-

¹⁹ Prowadzonego *de facto* przez państwa oficjalnie zabiegające o jego zahamowanie.

²⁰ J. Gryz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe w stosunkach transatlantycznych*, „Zeszyty Naukowe AON” 2007, Nr 1, s. 104.

²¹ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Nowa Koncepcja Strategiczna NATO*, [Online], dostępne: <http://www.mfa.gov.pl/Nowa,Koncepcja,Strategiczna,NATO,29948.html>, 18.05.2010.

balnych zagrożeń, takich jak: terroryzm międzynarodowy, zagrożenia stwarzane przez państwa fundamentalistycznego islamu, proliferacja broni masowego rażenia, transnarodowa przestępczość zorganizowana, spory etniczne i religijne, a także zupełnie nowy typ niebezpieczeństwa, jaki stanowią cyberterroryzm²² i uzależnienie energetyczne państw.²³ Fundamentalnym zadaniem w krótkim okresie będzie więc modyfikacja art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego z 1949 r., według którego „strony postanawiają, że zbrojna napaść na jedną lub więcej z nich w Europie lub Ameryce Północnej będzie uznana za napaść przeciwko nim wszystkim i dlatego zgadzają się, że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi, każda z nich, w ramach wykonywania prawa do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, uznanego na mocy artykułu 51 Karty Narodów Zjednoczonych, udzieli pomocy Stronie lub Stronom napadniętym, podejmując niezwłocznie, samodzielnie jak i w porozumieniu z innymi Stronami, działania, jakie uzna za konieczne, łącznie z wykorzystaniem sił zbrojnych, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego”²⁴, który w sposób zawiły, acz jednoznaczny, określa furtki blokujące proces decyzyjny w sojuszu. Sformułowania „w Europie lub Ameryce Północnej oraz samodzielnie jak i w porozumieniu z innymi Stronami, działania, jakie uzna za konieczne” nie wskazują wyraźnie środków i metod, a nawet konieczności porozumienia wewnątrz organizacji, co w praktyce owocuje nieefektywnością operacji²⁵ – jeśli już do takich dochodzi – poza obszarem Europy. Nowy projekt „Koncepcji Strategicznej” poprzez modyfikację treści art. 5 będzie starał się otworzyć Unii Europejskiej oraz NATO możliwość przeprowadzania misji na terenach pierwotnie pozostających poza zainteresowaniem działania Traktatu Waszyngtońskiego.

Istotny dla nowej formuły wydaje się również element kompleksowego podejścia (*comprehensive approach*), który rozszerza działalność NATO o funkcję prewencji problemów. Szeroka skala tego zagadnienia obejmuje wykorzystanie zarówno środków wojskowych, jak i pozamilitarnych, wzmocnioną współpracę z organizacjami państw partnerskich, organizacjami międzynarodowymi, pozarządowymi i władzami lokalnymi w poszczególnych państwach. Można podejrzewać, że zwiększy to poziom kontroli środowiska międzynarodowego, co może w znacznym stopniu podnieść skuteczność walki z zagrożeniami, takimi

²² Mianem cyberterroryzmu określane są akty terroru przeprowadzane przy wykorzystaniu technologii informacyjnych.

²³ Ź. Grabianowska, *Sojusz Północnoatlantycki pod jednym dachem*, [Online], dostępne: <http://kurier.diplomacy.pl/site/sojusz-polnocnoatlantycki-pod-jednym-dachem>, 18.05.2010.

²⁴ Art 5 Traktatu Waszyngtońskiego, zob.: *Traktat Północnoatlantycki, Waszyngton, 4 kwietnia 1949 roku*, [Online], dostępne: <http://www.nato.int/docu/other/pl/treaty-pl.htm>, 18.05.2010.

²⁵ Nie zachodzi tu ograniczenie do misji militarnych. W ramach nowej formuły współpracy UE z NATO możliwe powinno być prowadzenie przez nie także – a może przede wszystkim – operacji cywilnych. Doświadczenia UE, choćby te zdobyte na misjach na Bałkanach, mogłyby być z powodzeniem wykorzystane w ramach operacji afgańskich. Por.: Ź. Grabianowska, op. cit., passim.

jak: proliferacja broni masowego rażenia czy terroryzm. Kompleksowe podejście będzie realizowane na pięciu polach: planowania i prowadzenia operacji, szkoleniach i edukacji, współpracy z podmiotami zewnętrznymi, kampaniach informacyjnych oraz stabilizacji i odbudowie. Nowa „Koncepcja Strategiczna” wniesie prawdopodobnie zupełnie nową jakość także w stosunkach z Federacją Rosyjską. Obecny szef sojuszu, Andres Fogh Rasmussen przedstawił publicznie swoją wizję „jednego dachu bezpieczeństwa” (*one security roof*), polegającą na dążeniu ku połączeniu natowskiego, amerykańskiego i rosyjskiego systemu obrony przeciwrakietowej. Wspólny charakter obrony miałby się przyczynić do zacieśnienia więzi między NATO, Unią Europejską a Rosją i w dłuższym okresie doprowadzić do przystąpienia tej ostatniej do sojuszu.²⁶

Niemniej jednak, do czasu aż nowe formuły i instrumenty współpracy transatlantyckiej zostaną powołane i implementowane, NATO w starej formie, tzn. europejskiej organizacji wojskowej o charakterze obronnym, dalej będzie funkcjonować jako podstawowy, choć mało skuteczny w obliczu zagrożeń związanych z globalizacją, gwarant bezpieczeństwa europejskiego. W XXI wieku ryzyko zaatakowania państw europejskich siłami konwencjonalnymi w konflikcie zbrojnym jest raczej znikome i funkcjonuje tylko jako możliwy kontekst konstytuowania systemu obrony. Podobnie rzecz ma się wobec zagrożenia nuklearnego, które dla europejskich członków organizacji jest mało prawdopodobne do czasu osiągnięcia przez UE statusu potęgi globalnej.²⁷

Póki co kondycja sojuszu determinowana jest przez poszczególne, rozbieżne grupy interesów z przeważającą mocą interesu amerykańskiego, który realizując się w skali globalnej, poza ramami NATO, znacząco podkopuje prestiż Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego. Zaangażowanie USA w konflikt gospodarczy i polityczny z Iranem, wojny w Afganistanie (pod auspicjami NATO i ONZ) oraz w Iraku („wraz z koalicją chętnych”), a także stanowisko wobec aktualnej sprawy Autonomii Palestyńskiej rzutuje negatywnie na percepcję inicjatyw europejskich w tych częściach globu.²⁸

Nowe problemy wymagają nowych rozwiązań. Czy Unia Europejska może więcej?

Ponownie pada więc pytanie o miejsce Unii Europejskiej w NATO. Kwestią elementarną wydaje się być wartość tak prosta i podstawowa jak solidarność. Za-

²⁶ Ibidem.

²⁷ J. Gryz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe...*, ss. 105-106.

²⁸ Ibidem, s. 109.

równy dla Unii Europejskiej, jak i dla sojuszu współdziałanie i realizacja wspólnych, instytucjonalnie wyznaczonych celów odpowiednio wyselekcjonowanymi środkami jest warunkiem przetrwania obu organizacji, które w obecnym kształcie nie przystają do realiów współczesnych stosunków międzynarodowych. Unia Europejska sama w sobie nie może odgrywać roli gracza globalnego, a NATO pozbawione reform i jasno określonego miejsca nie jest w stanie skutecznie funkcjonować w czasach, gdy jego postzimnowojenna formuła przestała być aktualna. Tak więc właśnie wzmocnienie solidarności poprzez realizację wspólnych celów powinno być głównym elementem nowej koncepcji obronnej sojuszu²⁹.

W obecnych warunkach toczone w środowisku międzynarodowym spory dotyczące wspólnych amerykańsko-europejskich działań prowadzonych na forum transatlantyckim powodują marginalizację znaczenia Unii Europejskiej jako liczącej się siły polityczno-gospodarczej, doprowadzając też do osłabienia pozycji państw i ich organizacji oraz uniemożliwiają efektywne kształtowanie środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego. Stany Zjednoczone, dzięki statusowi „hiperpotęgi”, tracą relatywnie mniej na braku konsensusu. Polityka przez nieprowadzona gwarantuje dostęp do szeregu partnerów gotowych zastąpić Unię Europejską, a pragmatyczne, narodowe podejście w prowadzeniu polityki przeważa nad postnacionalistycznym charakterem UE. Postmodernistyczny paradygmat rządów prawa stojących ponad pragnieniem potęgi nie tworzy bynajmniej konfliktu wykluczającego połączenie dwóch dróg rozwoju Unii Europejskiej – procesu zjednoczenia oraz prowadzenia realnie silnej polityki międzynarodowej. Do prowadzenia strategicznej polityki potrzeba jednak wielu środków pośrednich, takich jak dynamiczne, silne przedsiębiorstwa, wspieranie regionów o dużym potencjale, efektywnych uniwersytetów i ośrodków badawczych, a także skutecznego państwa³⁰. Wszystkie te instrumenty Unia Europejska wydaje się stopniowo wdrażać, w dalszym jednak ciągu pozostając daleko za amerykańskim rozwojem technologicznym i technik produkcji³¹. Niezależnie więc od wysiłków członków Unii Europejskiej Waszyngton jeszcze przez jakiś – bliżej nieokreślony – czas pozostanie najbardziej wpływowym ośrodkiem kreowania globalnej polityki bezpieczeństwa, tym samym stanowiąc istotny czynnik wpływania na politykę bezpieczeństwa europejskiego.

Jaka więc strategia dla samej Europy? Niemożliwe jest – mając na uwadze aktualne poszerzanie UE – powołanie olbrzymiego państwa federalnego o jednolitej strukturze czy też europejskiego państwa narodowego. Kluczem do rozwiązania problemu różnic wewnętrznych hamujących bieg UE ku pozycji potęgi

²⁹ Ż. Grabianowska, op. cit., passim.

³⁰ Posługując się federalistyczną koncepcją rozwoju Unii Europejskiej przyjmijmy tym razem, że pod terminem „państwo” kryje się pojęcie jednolitego organizmu gospodarczo-politycznego.

³¹ Ch. Saint-Etienne, *Potęga albo śmierć. Europa wobec imperium amerykańskiego*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2004, ss. 121-146.

staje się utworzenie wspólnej i spójnej przestrzeni politycznej o tożsamych wartościach i celach. Mający w ten sposób powstać byt o charakterze federalnym musi tworzyć strategiczny rdzeń Unii, a nie być całością wszystkich elementów składowych. Stanowić by więc miał wektor pośredniej potęgi narodowych państw członkowskich Unii. Równie ważne, co opisywana centralizacja ośrodka decyzyjnego, jest określenie jasnych wytycznych na polu bezpieczeństwa międzynarodowego, które UE zamierza realizować. Ich formalne przyjęcie powinno być jednakże poprzedzone jednomyślną akceptacją w umysłach polityków poszczególnych państw członkowskich tych założeń, nawet jeżeli cele te nie do końca podążają w ślad za krótkookresowym interesem państw Unii Europejskiej.

W grudniu 2003 r. na forum Unii Europejskiej został określony i zawarty w deklaracji „Bezpieczna Europa w lepszym świecie” cel strategiczny mający pomóc organizacji w drodze do uzyskania roli światowego gracza. Jednocześnie był on wyrazem przekonania, że we współczesnym środowisku międzynarodowym nie ma innej alternatywy dla Europy niż NATO. Z drugiej strony ambitny wkład europejski w postaci instrumentów kształtowania bezpieczeństwa międzynarodowego³² traktowany był w Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego jako czynnik pomocniczy, a nie równy i samodzielny. Unia Europejska podejmowała samodzielne działania tylko wówczas, gdy NATO pozostawało pasywne.

Jedynym sensownym wyjściem z politycznego impasu wydaje się być polityka partnerstwa ze Stanami Zjednoczonymi w ramach NATO oparta na nowej, innej niż archaiczny Traktat Waszyngtoński, formule. Zarówno UE, jak i NATO powinny być wobec siebie w większym stopniu komplementarne. Gen. por. Jean-Paul Perruche, dyrektor generalny Personelu Wojskowego UE podkreślił fakt, że zarówno Unia Europejska, jak i sojusz nie posiadają wystarczającej „elastyczności” odpowiadającej nowym typom zagrożeń globalnych³³.

Być może nowa „Koncepcja Strategiczna” w dłuższej perspektywie czasu zapewni rewitalizację skostniałym stosunkom transatlantyckim, zmieniając obecnie panujący (choć z wolna ulegający ewolucji) paradygmat światowego ładu politycznego. Traktatowe ukonstytuowanie zakresu działalności wojskowo-politycznej na linii UE-NATO-USA otworzyłoby drogę do stworzenia efektywnych mechanizmów wpływu na bezpieczeństwo międzynarodowe w ramach stosunków transatlantyckich. Doprecyzowane cele i środki operacyjne, polityczne oraz gospodarcze w postaci jednolitej formuły mogłyby stać się wiodącym (jeśli nie jedynym) i kompletnym instrumentem współpracy Stanów Zjednoczonych z Europą, zastępując ekonomiczne układy bilateralne i dwustronne sojusze. Wpłynęłoby to korzystnie na integralność pól współpracy wewnątrz Unii Europejskiej i zniwe-

³² Chodzi o pozostające w dyspozycji Unii Europejskiej środki militarne, ekonomiczne i polityczne.

³³ J. Gryz, *Sprawozdanie z 23 warsztatów nt. bezpieczeństwa światowego*, „Zeszyty Naukowe AON” 2006, Nr 3, s. 303.

lowało destabilizujący wpływ utworzonych w ostatnim dziesięcioleciu „koalicji chętnych”³⁴. Dopiero wówczas Unia Europejska, operująca aktywnie w ramach zreorganizowanego NATO, mogłaby skutecznie kształtować bezpieczeństwo międzynarodowe oraz budować swoją potęgę.

Literatura:

Najważniejsze dokumenty:

- Traktat Północnoatlantycki, Waszyngton, 4 kwietnia 1949 r., [Online], dostępne: <http://www.nato.int/docu/other/pl/treaty-pl.htm>, 18.05.2010.

Druki zwarte:

- Brzeziński Z., *Wielka szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*, Wydawnictwo Świat Książki, Warszawa 1998.
- Huntington S.P., *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Wydawnictwo Muza, Warszawa 1997.
- Mierzejewski J.D., *Bezpieczeństwo europejskie w okresie zimnej wojny i po rozpadzie systemu dwubiegunowego*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica w Pile, Piła 2008.
- Saint-Etienne Ch., *Potęga albo śmierć. Europa wobec imperium amerykańskiego*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2004.
- Szahaj A., *Zniewalająca moc kultury. Artykuły i szkice z filozofii kultury, poznania i polityki*, Wydawnictwo UMK, Toruń 2004.
- Wesołowska E.A., Szerauc A., *Patriotyzm-Obronność-Bezpieczeństwo*, Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica w Płocku, Warszawa 2002.

Najważniejsze artykuły:

- Grabianowska Ż., *Sojusz Północnoatlantycki pod jednym dachem*, [Online], dostępne: <http://kurier.diplomacy.pl/site/sojusz-polnocnoatlantycki-pod-jednym-dachem>, 18.05.2010.
- Gryz J., *Bezpieczeństwo międzynarodowe w stosunkach transatlantyckich*, „Zeszyty Naukowe AON” 2007, Nr 1.
- Gryz J., *Sprawozdanie z 23 warsztatów nt. bezpieczeństwa światowego*, „Zeszyty Naukowe AON” 2006, Nr 3.
- Kolka M., Tuszyński H., *Problemy współczesnego świata – zagrożenia demograficzne*, <http://globeconomy.pl/content/view/1664/27/>, 13.12.2009.
- Kukułka J., *Zaspokajanie potrzeb i rozwiązywanie konfliktów w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Stosunki Międzynarodowe. Geneza, struktura, funkcjonowanie*, Heliżak E., Kuźniar, R. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1994.
- Kuźniar R., *Globalizacja, polityka i porządek międzynarodowy*, [w:] *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, E. Heliżak, R. Kuźniar, J. Symonides (red.), Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2004.
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Nowa Koncepcja Strategiczna NATO*, [Online], dostępne: <http://www.mfa.gov.pl/Nowa,Koncepcja,Strategiczna,NATO,29948.html>, 18.05.2010.

³⁴ Ibidem, s. 298.

MACIEJ GÓRECKI

WYDZIAŁ POLITOLOGII I STUDIÓW MIĘDZYNARODOWYCH,
UNIwersytet MIKOŁAJA KOPERNIKA W TORUNIU

Współpraca policyjna w Unii Europejskiej w świetle Konwencji Wykonawczej Schengen – pościg transgraniczny, obserwacja transgraniczna i System Informacyjny Schengen

Zarys treści: Strefa Schengen jest jednym z największych osiągnięć zjednoczonej Europy. Niestety wspólny obszar bez kontroli granicznych to także wspólny obszar dla działalności przestępców. Z tego powodu nieodwołalne jest integrowanie współpracy służb policyjnych w Europie. Jednymi z najefektywniejszych form współpracy policyjnej w państwach strefy Schengen są: pościg transgraniczny, obserwacja transgraniczna oraz System Informacyjny Schengen. Zostały one przewidziane w Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen podpisanej 19 czerwca 1990 r. i stanowią wyraz dążenia Unii Europejskiej do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku na kontynencie europejskim.

Wprowadzenie

Podziały polityczne, granice i suwerenność terytorialna państw od dawna były przeszkodą dla efektywnego zwalczania przestępczości. Kompetencje policji, służb granicznych, imigracyjnych, sądów czy wymiaru sprawiedliwości zawsze ograniczały się do terytorium jednego państwa. Sytuacja ta sprzyjała przestępcom korzystającym z rozwoju sieci transportowych i postępu technologicznego. Na przełomie XIX i XX w. powstały propozycje pierwszych aktów prawnych zakładających koordynację działań dla zwalczania przestępczości międzynarodowej. Dotyczyły one przede wszystkim ścigania grup narodowościowych prowadzących wędrowny tryb życia (np. Romów) oraz współpracy w zwalczaniu ruchów radykalnych i rewolucyjnych (np. socjalistów).¹

Obecnie przestępczość w Europie musi być rozpatrywana jako część przestępczości ogólnoświatowej. Analizę jej stanu utrudnia brak systematycznie opracowywanych statystyk. Przestępczość charakteryzująca się coraz bardziej

¹ Por. P. Wawrzyk, *Współpraca policyjna a System Informacyjny Schengen II*, Warszawa 2008, s. 10.

globalną i złożoną strukturą, co zmusza organy ścigania do zmiany form metod pracy oraz koncentracji wysiłków na przestępstwach najgroźniejszych dla bezpieczeństwa obywateli. Do najważniejszych zagrożeń w Europie w wymiarze bezpieczeństwa i przestępczości należą takie zjawiska, jak: terroryzm, przemysł narkotyków, pranie brudnych pieniędzy², handel materiałami radioaktywnymi i bronią, przemysł ludzi, nielegalny obrót kradzionymi pojazdami, łamanie praw autorskich.³ Nieodzowne w tej sytuacji wydaje się integrowanie współpracy służb policyjnych i celnych w Europie.

Procesy umiędzynarodowienia przestępczości postępują nieuchronnie komplikacje. Zjawiska te mają charakter cywilizacyjny i chociaż trudno się tu dopatrywać bezpośrednich związków z jednoczeniem się Europy, tym niemniej wspólny rynek w połączeniu z likwidacją kontroli granicznych to również wspólny obszar dla działalności przestępców. Możliwość jej efektywnego ograniczania i kontrolowania zależy obecnie bardziej niż kiedykolwiek od ścisłej współpracy policji w państwach członkowskich Unii Europejskiej (UE). Granice państwowe nie stanowią bariery dla przestępców, nie mogą zatem przeszkadzać ścigającym ich stróżom prawa.

Konwencja Wykonawcza Schengen z 1990 r.

Istotnym etapem w rozwoju współpracy policyjnej było podpisanie 14 czerwca 1985 r. przez rządy państw Beneluksu, Francji i Niemiec Układu z Schengen o stopniowym znoszeniu kontroli na wspólnych granicach⁴, który 19 czerwca 1990 r. uzupełniony został Konwencją Wykonawczą⁵. Należy zaznaczyć, że zarówno Układ z Schengen, jak i Konwencja Wykonawcza nie były elementami prawa wspólnotowego, tylko umowami międzynarodowymi zawartymi między państwami, które jedno-

² Pranie brudnych pieniędzy – wprowadzenie do legalnego obrotu pieniędzy pochodzących z nielegalnych źródeł. Sformułowanie występujące w oficjalnych dokumentach, np. Decyzja ramowa RUE z 26 czerwca 2001 roku w sprawie prania brudnych pieniędzy oraz identyfikacji, wykrywania, zamrożenia, zajęcia i konfiskaty narzędzi oraz zysków pochodzących z przestępstwa, Dz. U. UE nr L 182 z 05/07/2001.

³ Por. M. Popowski, *Współpraca policji w Unii Europejskiej*, [Online], dostępne: <http://www.popowski.pl/ moje-artykuly/items/wspolpraca-policji-w-unii-europejskiej.html>, 14.04.2011.

⁴ *Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach*, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:02:42000A-0922%2801%29:PL:PDF>, 18.06.2011.

⁵ *Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach*, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:02:42000A0922%2802%29:PL:PDF>, 18.06.2011.

cześniej były członkami ówczesnych Wspólnot Europejskich. Dopiero w 1997 r. zbiór przepisów przyjętych na podstawie umów podpisanych w Schengen, czyli tzw. *acquis Schengen*, został włączony w ramy prawne Unii Europejskiej na mocy specjalnego protokołu,⁶ dołączonego do Traktatu Amsterdamskiego.⁷

Oprócz zniesienia kontroli na granicach między stronami porozumienia i przeniesienia ich na granice z państwami nienależącymi do UE oraz regulacji dotyczących współpracy policyjnej, *acquis Schengen* skupiał się również na: kwestiach dotyczących ekstradycji/wydawania osób między państwami członkowskimi, polityce wizowej i migracyjnej, ochronie danych osobowych i harmonizacji prawa krajowego dotyczącego handlu narkotykami, bronią palną i materiałami wybuchowymi.⁸ Strefa Schengen obejmuje terytorium 25 państw, w tym 22 z Unii Europejskiej: Austrii, Belgii, Czech, Danii, Estonii, Finlandii, Francji, Niemiec, Holandii, Grecji, Hiszpanii, Litwy, Luksemburga, Łotwy, Malty, Polski, Portugalii, Słowacji, Słowenii, Szwecji, Węgier, Włoch oraz 3 państw stowarzyszonych: Islandii, Norwegii i Szwajcarii. Państwami członkowskimi UE, które nadal pozostają poza obszarem Schengen, a tym samym nie zniosły kontroli na granicach wewnętrznych są: Wielka Brytania i Irlandia. W kolejce na przyjęcie do grona członków strefy Schengen oczekują państwa, członkowie UE: Cypr, Bułgaria i Rumunia⁹ oraz państwo stowarzyszone – Liechtenstein,¹⁰ które nie zakończyły jeszcze procesu wdrażania dorobku prawnego Schengen, będącego podstawą współpracy w tym zakresie.

Podpisanie Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen stało się konieczne, ponieważ sygnatariusze obawiali się, iż likwidacja granic spowoduje napływ na teren Schengenlandu¹¹ osób niepożądanych, które będą trudno uchwytnie dla policji poszczególnych państw. Niektórzy członkowie uważali, że przyjęte przepisy deklarujące współpracę odpowiednich służb lub mające zapewnić bezpieczeństwo wewnętrzne są niewystarczające i należy wprowadzić minimalny standard współpracy między sygnatariuszami porozumienia. Układ

⁶ *Protokół włączający dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej*, [Online], dostępne: http://lex.pl/serwis/du/2004/0864_31.htm, 18.06.2011.

⁷ Por. A. Grzelak, *Trzeci filar Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, ss. 27-28.

⁸ Por. *Schengen – informacje*, [Online], dostępne: <http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/2/5087/>, 26.04.2011.

⁹ Mimo że Parlament Europejski w rezolucji konsultacyjnej z 8 czerwca 2011 r. stwierdził, iż Rumunia i Bułgaria są gotowe do wstąpienia do strefy Schengen, to z obawy przed napływem nielegalnych imigrantów oraz działalnością grup przestępczych z Turcji i państw byłego ZSRR decyzja o rozszerzeniu obszaru Schengen została odłożona w czasie. Kwestia wstąpienia Cypru zależy od spełnienia wszystkich wymaganych warunków oraz częściowo od rozwiązania „problemu cypryjskiego”.

¹⁰ Oficjalny proces ratyfikacji zakończył się wraz z podpisaniem ostatecznego porozumienia o członkostwie przez Radę Europejską. Jednak aby Liechtenstein sfinalizował swoją akcesję, państwo zamieszkałe przez 36 tys. mieszkańców musi wykazać, że spełnia wszystkie standardy dotyczące ochrony danych i współpracy policyjnej.

¹¹ Częste określenie obszaru Schengen.

z 1985 r. skupiał się bowiem na działaniach, które mają doprowadzić do likwidacji granic, nie stworzono jednak mechanizmów współpracy policji, służb granicznych i sądów.

Przepisy konwencji¹² można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej należą te, które obowiązują do chwili obecnej w kształcie ustalonym w pierwotnej wersji tego dokumentu. Zaliczamy do nich np. przepisy dotyczące przekraczania granic zewnętrznych, polityki wizowej czy współpracy policyjnej. Drugą grupę stanowią kwestie, które uregulowano w konwencji w wersji ustalonej w 1990 r., ale po włączeniu *acquis* Schengen do prawa Unii, czyli zostały zastąpione aktami prawnymi przyjętymi przez instytucje Unii Europejskiej np. zasady polityki azylowej lub struktury instytucjonalnej Schengen.

Konwencja Wykonawcza Schengen weszła w życie 26 marca 1995 r. po zakończeniu procedur ratyfikacyjnych w państwach-sygnatariuszach. Zawiera środki mające ułatwiać utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego po likwidacji kontroli granicznych. Strony zobowiązały się do wzajemnego przekazywania informacji, o które zwróca się inne strony oraz ścisłej współpracy przygranicznej odpowiednich służb w ramach zapobiegania i wykrywania przestępstw. Wprowadzono także trzy istotne instrumenty współpracy policji – obserwacja transgraniczna i pościg transgraniczny unormowane w części „Policja i bezpieczeństwo” w rozdziale I „Współpraca policyjna” oraz System Informacyjny Schengen, co do którego przepisy zostały zawarte w Tytule IV.

Obserwacja transgraniczna i pościg transgraniczny

Obserwacja transgraniczna polega na tym, że policjant obserwujący osobę podejrzaną może kontynuować tę czynność na terytorium innego państwa na podstawie złożonego wcześniej wniosku i uzyskanego następnie zezwolenia. Obserwację transgraniczną można prowadzić jedynie wobec osoby podejrzanej o popełnienie czynu bezprawnego, mogącego stanowić podstawę do ekstradycji. Do takich czynów kwalifikują się następujące przestępstwa: morderstwo, zabójstwo, gwałt, umyślne podpalenie, fałszowanie pieniędzy, ciężka kradzież, paserstwo, rozbój, szantaż, porwanie i przetrzymywanie zakładników, handel ludźmi,

¹² Konwencja dzieli się na tytuły, na które składają się rozdziały, te zaś z kolei dzielą się na sekcje. Składa się z ośmiu tytułów (I – Definicje, II – Znoszenie kontroli na granicach wewnętrznych, ruch osobowy, III – Policja i bezpieczeństwo, IV – System Informacyjny Schengen, V – Transport i ruch towarowy, VI – Ochrona danych, VII – Komisja Wykonawcza, VIII – Postanowienia końcowe). Do tekstu dołączono także: Akt Końcowy (zawierający wspólne deklaracje co do brzmienia 6 artykułów), Protokół, Wspólną Deklarację Ministrów i Sekretarzy Stanu oraz Deklarację w zakresie dokonywania pościgu odnośnie do art. 41 ust. 9.

nielegalny handel narkotykami, bronią i materiałami wybuchowymi, zamachy bombowe, handel materiałami toksycznymi i radioaktywnymi.¹³

W Konwencji Wykonawczej Schengen przewidziano możliwość obserwacji transgranicznej w nagłych przypadkach, kiedy wcześniejsze złożenie wniosku i uzyskanie zezwolenia jest niemożliwe. W takim przypadku funkcjonariusze są uprawnieni do kontynuowania obserwacji pod warunkiem, że jeszcze w jej trakcie poinformują właściwe organy drugiego państwa o prowadzeniu obserwacji, jak najszybciej złożą wcześniej wspomniany wniosek oraz przedłożą uzasadnienie przekroczenia granicy bez uzyskania wcześniejszego zezwolenia.¹⁴ „Nagła” obserwacja transgraniczna powinna zostać przerwana, jeśli zażąda tego druga strona oraz gdy wniosek o wydanie zezwolenia zostanie uznany za nieuzasadniający nagłego przekroczenia granicy. Bardzo ważny jest również czas uzyskania takiego zezwolenia. Jeśli organom ścigania nie uda się uzyskać zgody w ciągu 5 godzin od momentu przekroczenia granicy, skutkuje to przerwaniem działań operacyjnych.¹⁵

Jeżeli państwo zezwala na kontynuację obserwacji, to może się ona odbywać, o ile policjant przestrzega prawa państwa, w którym się znajduje oraz zaleceń odpowiednich władz lokalnych. Musi on mieć dokument potwierdzający zgodę na prowadzenie obserwacji, może posiadać broń służbową (chyba że państwo sobie tego nie życzy), ale wolno jej użyć tylko w obronie koniecznej. Obserwacja może być prowadzona wyłącznie w miejscach publicznych, osoby obserwowanej nie można zatrzymać ani aresztować. Po zakończeniu operacji funkcjonariusz jest zobowiązany do złożenia państwu, na terenie którego prowadził obserwację, raportu ze swoich działań, może także brać udział w dalszych działaniach wobec obserwowanej osoby.¹⁶

Inną formą współpracy policyjnej państw obszaru Schengen jest pościg transgraniczny,¹⁷ który prowadzi się za osobą bezpośrednio po popełnieniu przez nią przestępstwa stanowiącego podstawę do ekstradycji¹⁸ lub wydania europejskiego nakazu aresztowania. Pościg prowadzony jest także za osobą, która zbiegła z miejsca zatrzymania, m. in. z aresztu, zakładu karnego, zakładu poprawczego albo zakładu psychiatrycznego, w którym była umieszczona na podstawie orzeczenia sądu. Pościg transgraniczny może mieć również miejsce bez uzyskanego wcześniej zezwolenia, jeśli organy drugiej strony nie mogły zostać uprzednio po-

¹³ Art. 40 ust. 7 Konwencji Wykonawczej Schengen.

¹⁴ P. Rakowski, *Współpraca policyjna i narkotykowa*, [w:] *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, F. Jasiński, K. Smoter (red.), Warszawa 2005, s. 207.

¹⁵ *Ibidem*, s. 207.

¹⁶ Por. P. Wawrzyk, *op. cit.*, s. 42.

¹⁷ Por. A. Grzelak, *Formy współpracy służb policyjnych w ramach Unii Europejskiej*, [Online], dostępne: <http://www.cie.gov.pl/publikacje/cd-policja/sct/wspolp/formy.html>, 26.04.2011.

¹⁸ Katalog przestępstw jest bardzo podobny do tych, które dotyczą obserwacji. Został on poszerzony jedynie o ucieczkę z miejsca spowodowania wypadku z ciężkimi obrażeniami ciała lub ze skutkiem śmiertelnym.

wiadomione o wjeździe lub nie mogły się udać na miejsce prowadzenia pościgu. Jednakże funkcjonariusze prowadzący pościg zobowiązani są do poinformowania o tym fakcie państwo, na terytorium którego prowadzony jest pościg, najpóźniej w chwili przekroczenia granicy. Pościg zostanie wstrzymany w momencie, w którym zażąda tego sąsiednie państwo.¹⁹

Funkcjonariusz prowadzący pościg nie może zatrzymać bądź aresztować ściganej osoby, chyba że nie ma możliwości powiadomienia o pościgu władz drugiego państwa. Może wówczas zatrzymać ściganego do czasu przybycia przedstawicieli władz tego państwa. Policjanci muszą posiadać odpowiednie urzędowe dokumenty do identyfikacji, nosić mundur lub inne znaki identyfikacyjne i posiadać odpowiednio oznakowany pojazd (zabronione jest prowadzenie pościgu w nieoznakowanym pojeździe i ubiorze cywilnym). Osoba zatrzymana, w celu doprowadzenia jej do właściwych lokalnych organów, może zostać poddana rewizji, można ograniczyć swobodę jej ruchów oraz dokonać zajęcia przedmiotów, które posiada. Po zatrzymaniu danej osoby przez właściwe władze lub doprowadzeniu jej do nich przez funkcjonariusza prowadzącego pościg ta osoba może być poddana przesłuchaniu bez względu na obywatelstwo. Jeżeli nie ma ona obywatelstwa danego państwa, to musi zostać zwolniona najpóźniej po upływie sześciu godzin, chyba że władze otrzymają w tym czasie wnioski o ekstradycję.²⁰

Strony Konwencji Wykonawczej Schengen zobowiązały się także do wzajemnego pokrywania szkód spowodowanych przez swoich funkcjonariuszy. Dla łatwiejszego stosowania pościgu konwencja przewiduje ustalenie na terenach przygranicznych linii telefonicznych, radiowych i telefaksowych oraz innych środków komunikacji umożliwiających szybką wymianę informacji na temat pościgu. Ponadto państwa mogą delegować oficerów łącznikowych do odpowiednich organów drugiego państwa.²¹

Pościg transgraniczny i obserwacja transgraniczna są formami działania stosowanymi stosunkowo rzadko. W praktyce bowiem może okazać się, że takie operacje mogą zawierać szereg czynności przekraczających wszelkie przewidywania i regulacje, a zwłaszcza wtedy, kiedy funkcjonariusze prowadzący pościg wkroczą na teren grup przestępczych bądź mafijnych. Działania operacyjne na terytorium sąsiedniego państwa mogą wiązać się z naruszeniem jego suwerennych kompetencji, a także podstawowych praw i wolności człowieka.²²

¹⁹ Por. M. Halczyk-Siwecka, *Instrumenty transgranicznej współpracy policyjnej w strefie Schengen*, [Online], dostępne: http://www.kwartalnik.csp.edu.pl/portal/KP/55/1070/INSTRUMENTY_TRANSGRANICZNEJ_WSPOLPRA_Y_POLICYJNEJ_W_STREFIE_SCHENGEN.html, 26.04.2011.

²⁰ Ponadto obowiązują zasady właściwe dla obserwacji transgranicznej np. złożenie raportu.

²¹ F. Jasiński, P. Rakowski, op. cit., s. 210.

²² Por. *Sprawozdanie z III międzynarodowej konferencji Bezpieczeństwo dużych i średnich aglomeracji z perspektywy europejskiej*, [Online], dostępne: http://www.wspol.edu.pl/ip/index.php?option=com_content&view=article&id=69:sprawozdanie-z-iii-midzynarodowej-konferencji-bezpieczestwo-duych-i-rednich-aglomeracji-z-perspektywy-europejskiej&catid=40:sprawozdania&Itemid=55, 27.04.2011.

System Informacyjny Schengen

System Informacyjny Schengen utworzony został jako jedno z tzw. działań kompensacyjnych, które mają równoważyć skutki zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych państw strefy układu z Schengen. Realizacja idei stworzenia obszaru bez wewnętrznych granic wymagała wzmocnienia kontroli na granicach zewnętrznych, a także zwiększenia efektywności współpracy policji oraz organów ochrony granic, porządku i bezpieczeństwa publicznego. Z ułatwieniami w przepływie osób pomiędzy państwami członkowskimi wiążą się nie tylko pozytywne następstwa, ale także negatywne skutki. Chodziło m.in. o to, aby uniemożliwić przekraczanie granicy zewnętrznej przez osoby, które popełniły przestępstwo i zostały uznane za niepożądane na obszarze Schengen. Jedną z podstawowych kwestii w tym zakresie jest efektywna wymiana informacji. Dopiero bowiem odpowiednia wiedza umożliwia realne wykorzystanie innych narzędzi współpracy policyjnej i sądowej, co pozwala na rzeczywiste podniesienie poziomu bezpieczeństwa i zapobieganie zagrożeniom.²³ Służyć temu ma System Informacyjny Schengen (SIS), którego zasadniczym celem jest utrzymanie porządku oraz bezpieczeństwa publicznego na terytoriach państw-sygnatariuszy acquis Schengen.

SIS jest systemem komputerowym, który umożliwia odpowiednim organom, przy pomocy zautomatyzowanej procedury wyszukiwania, dostęp do wpisów dotyczących osób i majątku w celach kontroli granicznej oraz innych kontroli policyjnych i celnych, a także w celach wydawania wiz, dokumentów pobytowych i wykonywania przepisów prawnych o cudzoziemcach.²⁴ Obecnie SIS zawiera ponad 32 miliony wpisów dokonanych przez 25 państw go współtworzących. Liczba wpisów zwiększa się miesięcznie o mniej więcej 3%.²⁵

System składa się z modułów krajowych (w skrócie określanych jako N.SIS), które znajdują się w każdym państwie strefy Schengen oraz z modułu centralnego (w skrócie C.SIS). Wszystkie moduły krajowe są połączone elektronicznie z modułem centralnym za pomocą zabezpieczonej sieci łączności. Część centralna znajduje się w Strasbourgu. Informacje zawarte we wszystkich krajowych modułach są takie same. Jest to możliwe dzięki temu, że dane wprowadzane do jednego modułu krajowego N.SIS są przekazywane do jednostki centralnej C.SIS, a stamtąd są wysyłane do wszystkich pozostałych jednostek krajowych. Szacuje

²³ Por. L. Widmański, *System Informacyjny Schengen – podstawowy instrument funkcjonowania strefy Schengen*, [Online], dostępne: http://www.edukacjaprawnicza.pl/index.php?mod=m_aktualnosci&cid=69&id=655&p=1, 26.04.2011.

²⁴ Por. P. Fajgielski, *Przetwarzanie i ochrona danych osobowych w Systemie Informacyjnym Schengen*, [w:] *Układ z Schengen – szanse i zagrożenia współpracy transgranicznej*, A. Kuś, T. Sieniow (red.), Lublin 2007, s. 63.

²⁵ Por. *SIS – Schengen Information System*, [Online], dostępne: <http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=1178&lang=en>, 26.04.2011.

się, że od chwili wprowadzenia informacji do bazy C.SIS do momentu pojawienia się informacji w krajowym module upływa około 15 minut. Czas uzyskania informacji jest zatem znacznie krótszy w porównaniu do czasu, jaki potrzebny jest na uzyskanie informacji z Interpolu, co trwa niekiedy kilka tygodni.²⁶

Równolegle do N.SIS w poszczególnych państwach utworzone zostały biura SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entry). Zapewniają one bieżącą współpracę państw związaną z wymianą informacji zarejestrowanych w SIS. Każde biuro SIRENE jest punktem kontaktowym, przez który następuje komunikacja z innymi państwami w związku z wprowadzaniem wpisów do systemu, podejmowaniem określonych działań na podstawie wpisu oraz koniecznością dokonywania konsultacji między państwami. Biura SIRENE pełnią rolę punktu kontaktowego także wobec wszystkich krajowych organów ochrony porządku publicznego korzystających z SIS lub zaangażowanych we współpracę policyjną w strefie Schengen. Odpowiadają za przetwarzanie wpisów widniejących w SIS, wprowadzanie do systemu nowych oraz egzekwowanie zawartych w nich instrukcji. Ponadto funkcjonariusze wspierają organy sądowe w sprawach o ekstradycję/ wydanie ludzi, odsyłanie podejrzanych do ich własnego państwa z państw strefy Schengen drogą lotniczą.

W systemie zbierane są dane na temat osób oraz skradzionych, przywłaszczonych lub zaginionych przedmiotów. W pierwszym przypadku wpisy mogą odnosić się do:

- Osób, które należy aresztować w celu ich ekstradycji;
- Cudzoziemców, którym odmówiono prawa wjazdu na obszar Schengen;
- Osób zaginionych lub osób, które dla ich ochrony powinny być tymczasowo umieszczone w bezpiecznym miejscu;
- Osób, których miejsce pobytu należy ustalić dla potrzeb postępowania karnego (dane dotyczące świadków, osób wezwanych do stawienia się przed organami sądowymi w związku z postępowaniem karnym w celu poniesienia odpowiedzialności za czyny za które są ścigane, lub osób, które powinny odbywać wyrok w sprawie karnej lub wezwanych do stawienia się w celu odbycia kary pozbawienia wolności);
- Osób, które stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, np. w celu niejawnej obserwacji lub szczególnej kontroli.²⁷

Jeśli chodzi o przedmioty, informacje zbiera się do celów ich zajęcia lub wykorzystania w charakterze dowodu w postępowaniu. W tym przypadku wpisy w SIS mogą dotyczyć:

- Pojazdów silnikowych o pojemności silnika przekraczającej 50 cm³, łodzi i statków powietrznych, które zostały skradzione, wykorzystane w niewłaściwy sposób lub utracone;

²⁶ Por. P. Fajgielski, op. cit., s. 63.

²⁷ Art. 94 ust. 3 Konwencji Wykonawczej Schengen.

- Przyczep o masie własnej przekraczającej 750 kg, naczep, sprzętu przemysłowego, silników zewnętrznych i kontenerów, które zostały skradzione, wykorzystane w niewłaściwy sposób lub utracone;
- Broni palnej, która została skradziona, wykorzystana w niewłaściwy sposób lub utracona;
- Urzędowych blankietów, które zostały skradzione, wykorzystane w niewłaściwy sposób lub utracone;
- Wydanych dokumentów tożsamości, takich jak: paszporty, dowody tożsamości, prawa jazdy, dokumenty pobytowe i dokumenty podrózne, które zostały skradzione, wykorzystane w niewłaściwy sposób, utracone lub unieważnione;
- Dowodów rejestracyjnych pojazdów i tablic rejestracyjnych, które zostały skradzione, wykorzystane w niewłaściwy sposób, utracone lub unieważnione;
- Banknotów (o spisanych numerach);
- Papierów wartościowych i środków płatniczych, takich jak: czeki, karty kredytowe, obligacje, akcje i udziały, które zostały skradzione, wykorzystane w niewłaściwy sposób lub utracone.²⁸

Dane osobowe gromadzone w SIS, w myśl art. 94 ust. 3 Konwencji Wykonawczej powinny być ograniczone do następujących kategorii:

- Nazwisko i imię, pseudonim, pierwsza litera drugiego imienia;
- Płeć i obywatelstwo;
- Data i miejsce urodzenia;
- Szczególne cechy fizyczne;
- Informacja, czy dana osoba może być uzbrojona i agresywna;
- Przyczyna wpisu;
- Czynności, jakie powinny być wobec tej osoby podjęte.²⁹

Konwencja Wykonawcza Schengen nie dopuszcza wprowadzania do SIS tzw. danych sensorywnych, tzn. danych ujawniających pochodzenie rasowe, poglądy polityczne, przekonania religijne, jak również informacji dotyczących stanu zdrowia lub życia seksualnego.³⁰

System Informacyjny Schengen ma charakter systemu wyszukiwawczego. SIS funkcjonuje w modelu „trafienie/brak trafienia” (lub „wynik pozytywny/negatywny”, ang. „hit/no hit”). Oznacza to, że system zawiera jedynie wpisy wprowadzone przez państwa członkowskie, które ujawniają się w przypadku „trafienia” określonej osoby (przedmiotu), której dotyczy wpis. Sprawdzenie czy dane konkretnej osoby znajdują się w systemie może nastąpić w związku z konkretnymi czynnościami, przede wszystkim w sytuacji bezpośredniego kontaktu z tą osobą w związku z działaniami kontrolnymi. Działania podejmowane wskutek „trafienia” osoby

²⁸ Art. 100 ust. 3 Konwencji Wykonawczej Schengen.

²⁹ Art. 96 i 97 Konwencji Wykonawczej Schengen.

³⁰ Por. P. Fajgielski, op. cit., s. 64.

w SIS są podejmowane tak naprawdę nie ze względu na to, że osoba „figuruje w SIS”, ale na podstawie uzyskanej w ten sposób określonej wiedzy zawartej we wpisie.³¹

Dostęp do informacji zgromadzonych w SIS mają wyłącznie instytucje zajmujące się kontrolą graniczną, te wskazane przez władze państwowe oraz policja, służby celne i urzędy odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków wizowych. Posiadają one prawo do bezpośredniego przeglądania (w trybie on-line) danych wprowadzonych do systemu. Obowiązek zapewnienia prawdziwości, aktualności i zgodności z prawem wpisów, a także ewentualna odpowiedzialność w tym zakresie, leży na tej stronie, która wprowadza wpis do systemu i tylko ta strona może zmodyfikować, uzupełnić, skorygować lub usunąć dane z SIS. Wpisy o osobach ściganych przechowuje się nie dłużej niż jest to konieczne, zaś po trzech latach sprawdza się zasadność ich dalszego przechowywania. Dane osób poddanych obserwacji lub celowej kontroli usuwa się po upływie roku. Pozostałe informacje o osobach przechowuje się dziesięć lat, o banknotach i dokumentach tożsamości nie dłużej niż pięć lat, a o samochodach nie dłużej niż trzy lata. Skasowane dane jeszcze przez rok są przechowywane w jednostce pomocniczej.³²

Osoba, której dane dotyczą, może żądać dokonania korekty nieścisłych danych, a nawet usunięcia danych, jeśli są one przechowywane z naruszeniem prawa. Ponadto w prawie krajowym powinna być zagwarantowana możliwość wystąpienia do sądu z żądaniem udostępnienia informacji, a nawet uzyskania odszkodowania w przypadku nieprawidłowości. W Konwencji Wykonawczej przewidziano również powołanie organów nadzorujących przetwarzanie danych w systemie. Organami tymi są odpowiednie organy nadzorcze wyznaczone w poszczególnych krajach, a także wspólny organ nadzorczy, składający się z przedstawicieli wszystkich krajowych organów nadzorczych.³³

SISone4all i System Informacyjny Schengen II

System Informacyjny Schengen został stworzony z myślą o maksymalnie 18 państwach. Kiedy po ostatnich rozszerzeniach w 2004 r. do Unii Europejskiej przystąpiło 10 nowych państw, a w 2007 roku 2 następne – pojawiły się problemy

³¹ Por. L. Widmański, *op. cit.*, *passim*.

³² Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego, Dokument Roboczy w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia, działania i wykorzystania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II), [Online], dostępne: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/585/585270/585270pl.pdf, 18.06.2011.

³³ Art. 114 i 115 Konwencji Wykonawczej Schengen.

związane z pojemnością SIS. W konsekwencji konieczne stało się przygotowanie nowego systemu zdolnego sprostać potrzebom rozszerzonej Unii.³⁴ Z tego powodu rozpoczęto prace nad nowym systemem informacyjnym określanym jako SIS II. Efektem tych prac na płaszczyźnie prawnej było przygotowanie szeregu aktów normatywnych, z których najważniejsze to: Rozporządzenie nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji³⁵ oraz Decyzja Rady z dnia 12 czerwca 2007 roku³⁶ w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji.³⁷

W związku z przedłużaniem się prac nad wprowadzeniem SIS II oraz chęcią przystąpienia nowych państw członkowskich do SIS w grudniu 2006 r. Rada Unii Europejskiej w obszarze Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych podjęła decyzję (na podstawie propozycji Portugalii) o umożliwieniu przyłączenia niektórych państw członkowskich UE i innych państw wdrażających dorobek prawny Schengen do obecnie eksploatowanego SIS w ramach projektu SISone4ALL. System SISone4all jest oprogramowaniem dostępowym do SIS opracowanym przez portugalskich specjalistów,³⁸ które umożliwiło zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych i włączenie od 21 grudnia 2007 r. do obszaru Schengen dziewięciu nowych państw (Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia i Węgry). Szwajcaria, która przystąpiła do *acquis* Schengen 12 grudnia 2008 r., również zdecydowała się używać portugalskiej aplikacji. Należy jednak podkreślić, że SISone4ALL jest rozwiązaniem tymczasowym, z którego wyżej wymienione państwa będą korzystać do czasu zakończenia prac nad Systemem Informacyjnym Schengen drugiej generacji.³⁹

Możliwości SIS II mają być znacznie większe od obecnie działającego systemu. Dostęp do niego ma zostać poszerzony o Europol, Eurojust, prokuratorów krajowych oraz organy odpowiedzialne za rejestrację pojazdów. SIS II ma również obejmować nowe kategorie danych, w tym dane biometryczne (odciski palców i zdjęcia), wzajemne połączenia pomiędzy wpisami oraz platformą techniczną dzieloną z Systemem Informacji Wizowej. Niewątpliwą wadą będzie brak możliwości pobierania próbek DNA, czyli najbardziej niezawodnego sposobu iden-

³⁴ Decyzje o rozpoczęciu prac nad drugą generacją systemu były związane także ze wzrostem zagrożenia terrorystycznego.

³⁵ Dz. U. L 381 z 28.12.2006.

³⁶ Dz. U. L 205 z 7.8.2007.

³⁷ SIS obejmował zagadnienia ujęte tak w I, jak i w III filarze UE, co wymagało wydania aktów prawnych w obu filarach.

³⁸ Por. *Lithuania to join the Schengen Area as planned*, [Online], dostępne: <http://www.euro.lt/en/news/lithuanias-membership-in-the-eu/news/842/?print=1>, 01.05.2011.

³⁹ Por. *Installation of Schengen Information System software*, [Online], dostępne: <http://soderkoping.org.ua/page13720.html>, 30.01.2011.

tyfikacji. Przyczyn należy zapewne upatrywać w dużych kosztach takich badań. Początkowo specjaliści szacowali pojemność SIS II na około 22 mln wpisów. Tymczasem okazało się, że nie doszacowano nowych państw członkowskich, które od wejścia do Schengen w 2007 r. wysyłają bardzo dużo informacji do obecnego SIS. Okazało się, że wraz z nowymi państwami potrzebny jest system o pojemności wystarczającej na 70 mln wpisów. A ponieważ należy uwzględnić margines na kolejne rozszerzenia Schengen, system będzie budowany na 100 mln wpisów.⁴⁰ Ocenia się, że SIS z narzędzia kontroli zmieni się w system sprawozdawczy i śledczy. Przewidziano także utworzenie rezerwowego systemu centralnego umieszczonego w Sankt Johann im Pongau w Austrii, zdolnego do wykonania funkcji głównego systemu w przypadku awarii. Koszty budowy, eksploatacji i utrzymania centralnego SIS II oraz infrastruktury łączności są pokrywane z budżetu ogólnego UE. Natomiast wszystkie państwa członkowskie finansują i są odpowiedzialne za własne systemy krajowe.

Początkowo planowano zakończenie inwestycji już w 2007 r. Gdy nie udało się dotrzymać tego terminu, datę przesunięto na 2009 r. Niestety i wtedy zadanie nie zostało zrealizowane. Zgodnie z obecnymi ustaleniami, inwestycja ma być zakończona na początku 2013 r. Wartość projektu do tej pory szacowana była na około 94 mld euro. Obecnie kwota ta została powiększona o prawie 12,9 mld euro. Ekspertki podkreślają, że SIS II to przedsięwzięcie pionierskie, największy projekt informatyczny w historii UE i dlatego opóźnienia, które wynikają głównie z błędów i niedociągnięć zarówno na poziomie państw członkowskich, jak i Komisji Europejskiej, są nie do uniknięcia. Część opóźnień jest spowodowana decyzjami o anulowaniu przetargów, które to decyzje były z kolei kwestionowane w sądach. Dodatkowo skala oraz specyfika projektu znacznie utrudniają jego realizację.⁴¹ Testy pokazały, że w obecnym stanie SIS II nie jest zdolny do pracy.

System Informacyjny Schengen stanowi obecnie podstawowy instrument funkcjonowania strefy, który jest niezwykle skuteczną formą walki z wieloma współczesnymi rodzajami przestępczości oraz gwarantem wysokiego poziomu ochrony granic zewnętrznych UE. Ścisła współpraca między organami państw członkowskich w zakresie wymiany informacji jest niezbędnym warunkiem dla zapewnienia swobodnego przepływu osób w ramach UE. Dzięki SIS wielostronna współpraca państw członkowskich została zintensyfikowana, a wzmożona mobilność globalnej przestępczości napotkała zaporę pod postacią Systemu Informacji Schengen.

⁴⁰ Por. *System Informacyjny Schengen II najwcześniej w 2013 roku*, [Online], dostępne: <http://news.money.pl/artukul/system;informatyczny;schengen;ii;najwcześnie;w;2013;roku,52,0,627508.html>, 28.04.2011.

⁴¹ Por. *SIS II – największy projekt informatyczny w historii UE*, [Online], dostępne: <http://www.systemyerp.com.pl/baza-wiedzy/926-sis-ii-najwikszy-projekt-informatyczny-w-historii-ue.html>, 28.04.2011.

Podsumowanie

Mnogość inicjatyw związanych z obszarem bezpieczeństwa wewnętrznego UE świadczy o randze problemu, a także o jego złożoności i potrzebie podejmowania wieloaspektowych działań. Ważnym problemem w relacjach przedstawicieli poszczególnych krajowych służb jest określenie wspólnych standardów pracy operacyjnej, np. doprecyzowania wszystkich wątpliwości związanych z realizacją obserwacji i pościgu transgranicznego. Do licznych przeszkód, które obecnie znacząco utrudniają proces policyjnej integracji w ramach struktur UE, należą: różnorodność struktur policyjnych w poszczególnych państwach, rozproszenie ośrodków koordynacyjnych w państwach członkowskich, powielanie prac, odmienność systemów prawa, kwestie językowe, różne podejście do niektórych problemów (np. narkotyków).⁴² Ponadto państwa członkowskie niechętnie akceptują nadawanie nowych kompetencji swoim służbom policyjnym, które zmieniałyby ich dotychczasową tradycję lub praktykę działań.

Istotnym problemem staje się również kwestia funkcjonowania strefy Schengen. Francja i Włochy rozważają możliwość zawieszenia stosowanych przez siebie przepisów układu z Schengen o swobodnym przemieszczaniu się osób wewnątrz UE z powodu napływu imigrantów z Tunezji i Libii. Ostatnio ten pomysł został także poparty przez Danię. Państwa te domagają się rewizji konwencji z Schengen twierdząc, że ten układ nie wytrzyma próby ostatnich rewolt w świecie arabskim. Idea Schengen jest jednym z największych osiągnięć zjednoczonej Europy. Przywracanie kontroli granicznych byłoby bez wątpienia krokiem w tył w procesie integracji europejskiej.

Nie ulega jednak wątpliwości, że przedstawione przeszkody nie powstrzymają dynamicznie rozwijającej się współpracy policyjnej. Wobec wyjątkowej aktywności grup przestępczych, generujących olbrzymie dochody z produkcji i dystrybucji narkotyków, nierządu, nielegalnego handlu ludźmi, przemytu towarów, kradzieży itd., jedyną odpowiedzią światowej społeczności jest zaktywizowanie bezpośredniej współpracy służb policyjnych.

Literatura:

Najważniejsze dokumenty:

- Dokument Roboczy w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia, działania i wykorzystania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II), [Online], dostępne: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/585/585270/585270pl.pdf, 18.06.2011.

⁴² Por. W. Pływaczewski, *Formy współpracy policyjnej – stan aktualny i perspektywy rozwoju*, [w:] *Organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości a ochrona interesów finansowych WE*, C. Nowak (red.), Warszawa 2008, s. 125.

- Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluxu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, [Online], dostępne: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:02:42000A0922%2802%29:PL:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:02:42000A0922%2802%29:PL:PDF,18.06.2011), 18.06.2011.
- Protokół włączający dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej, [Online], dostępne: http://lex.pl/serwis/du/2004/0864_31.htm, 18.06.2011.
- Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluxu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, [Online], dostępne: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:02:42000A0922%2801%29:PL:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:02:42000A0922%2801%29:PL:PDF,18.06.2011), 18.06.2011.

Druki zwarte:

- Grzelak A., *Trzeci filar Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Wawrzyk P., *Współpraca policyjna a System Informacyjny Schengen II*, Warszawa 2008.

Najważniejsze artykuły:

- Fajgielski P., *Przetwarzanie i ochrona danych osobowych w Systemie Informacyjnym Schengen*, [w:] *Układ z Schengen – szanse i zagrożenia współpracy transgranicznej*, A. Kuś, T. Sieniow (red.), Lublin 2007.
- Grzelak A., *Formy współpracy służb policyjnych w ramach Unii Europejskiej*, [Online], dostępne: <http://www.cie.gov.pl/publikacje/cd-policja/scr/wspolp/formy.html>, 26.04.2011.
- Installation of Schengen Information System software, [Online], dostępne: <http://soderkoping.org.ua/page13720.html>, 30.01.2011.
- Jasiński F., Rakowski P., *Walka z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem* [w:] *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, F. Jasiński, K. Smoter (red.), Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005.
- *Lithuania to join the Schengen Area as planned*, [Online], dostępne: <http://www.euro.lt/en/news/lithuanias-membership-in-the-eu/news/842/?print=1>, 01.05.2011.
- Pływaczewski W., *Formy współpracy policyjnej – stan aktualny i perspektywy rozwoju*, [w:] *Organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości a ochrona interesów finansowych WE*, C. Nowak (red.), Warszawa 2008.
- Popowski M., *Współpraca policji w Unii Europejskiej*, [Online], dostępne: <http://www.popowski.pl/moje-artykuly/items/wspolpraca-policji-w-unii-europejskiej.html>, 14.04.2011.
- *Schengen – informacje*, [Online], dostępne: <http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/2/5087/>, 26.04.2011.
- *SIS – Schengen Information System*, [Online], dostępne: <http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=1178&lang=en>, 26.04.2011.
- *SIS II – największy projekt informatyczny w historii UE*, [Online], dostępne: <http://www.systemyerp.com.pl/baza-wiedzy/926-sis-ii-najwikszy-projekt-informatyczny-w-historii-ue.html>, 28.04.2011.
- *System Informacyjny Schengen II najwcześniej w 2013 roku*, [Online], dostępne: <http://news.money.pl/artykul/system;informacyjny;schengen;ii;najwcześnieji;w;2013;roku,52,0,627508.html>, 28.04.2011.
- Widmański L., *System Informacyjny Schengen – podstawowy instrument funkcjonowania strefy Schengen*, [Online], dostępne: http://www.edukacjaprawnicza.pl/index.php?mod=m_aktualnosc&cid=69&id=655&p=1, 26.04.2011.

MARLENA DRYGIEL

WYDZIAŁ HUMANISTYCZNY,
UNIwersytet PRZYRODNICZO-HUMANISTYCZNY W SIEDLCACH,
WYDZIAŁ DZIENNIKARSTWA I NAUK POLITYCZNYCH,
UNIwersytet WARSZAWSKI

Koncepcje adaptacyjne Polski wobec systemu bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Zarys treści: Zmiana, pojmowana jako prawidłowość w stosunkach międzynarodowych, wymusza adaptację, która w ujęciu politologicznym jest rozumiana zarówno jako przystosowywanie się do nowych warunków, jak i ich kształtowanie. Zagadnienie to zostało najpełniej rozwinięte przez teorię adaptacji politycznej. Polska jako uczestnik stosunków międzynarodowych ulega wpływom innych podmiotów i reaguje na wpływy środowiska zewnętrznego w zakresie ograniczonym najważniejszymi interesami państwa oraz jego potencjałem. W artykule poddano analizie ewolucję polityki bezpieczeństwa Polski w kontekście europejskim (w okresie od zakończenia zimnej wojny do ratyfikacji Traktatu z Lizbony).

Zmiana jest jedną z cech właściwych środowisku międzynarodowemu. Zadanie Zwyższenia procesu zmiany w stosunkach międzynarodowych zostało podjęte przez teorię adaptacji politycznej. Adaptacja jest procesem obecnym w kręgu zainteresowań wielu nauk. W ujęciu politologicznym adaptacja to nie tylko przystosowywanie się państwa do zmian zachodzących w środowisku międzynarodowym, ale także możliwość kształtowania przez najważniejsze podmioty stosunków międzynarodowych systemów, których części stanowią. Granicą procesu dostosowywania się do zmian środowiska międzynarodowego jest dla państwa jego racja stanu.¹ Zakres możliwości wpływu państw na środowisko międzynarodowe został przedstawiony przez Jamesa N. Rosenaua w formie klasyfikacji typów adaptacji państwa:² adaptacja przyzwalająca (modyfikacja wewnętrznych struktur państwowych w sposób

¹ Z. J. Pietraś, *Koncepcje adaptacji politycznej*, [w:] idem, A. Dumala (red.), *Mechanizmy adaptacji politycznej państwa*, Lublin 1990, ss. 23-24.

² Szerzej: J. Rosenau, *Foreign Policy as Adaptive Behavior*, „Comparative Politics”, Vol. 2, No. 3, (Apr., 1970), ss. 367-381; Z. J. Pietraś, *Koncepcje adaptacji politycznej...*, op. cit., ss. 144-149; T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe. Teorie, systemy, uczestnicy*, Wrocław 2006, ss. 289-295; M. Kosienkowski, *Strategia adaptacyjna Federacji Rosyjskiej wobec państw bałtyckich*, Toruń 2006, ss. 21-26.

zgodny z działaniami pochodzącymi ze środowiska międzynarodowego), adaptacja nieprzejednana (kształtowanie środowiska wewnętrznego i zewnętrznego państwa zgodnie z jego wolą, bez przyjmowania wpływów zewnętrznych), adaptacja promocyjna (dążenie do przekształcania zarówno środowiska wewnętrznego, jak i międzynarodowego, z jednoczesnym podjęciem starań o określenie punktu równowagi pomiędzy nimi), adaptacji zachowawcza (dążenie do zachowania istniejącego stanu pomiędzy wymienianymi typami środowisk).

W nauce polskiej Ziemowit Jacek Pietraś wyróżnił cztery typy adaptacji, które zostały sformułowane na podstawie rozumienia adaptacji jako procesu dążenia państwa do osiągnięcia równowagi pomiędzy jego interesami i potrzebami oraz wymaganiami determinowanymi przez jego środowisko wewnętrzne i międzynarodowe.³ Pierwszym typem jest, w świetle tego kryterium, *adaptacja pasywna* (zamierzone lub nieprzystosowywanie się podmiotu do jego otoczenia), *adaptacja kreatywna* (związana z poszukiwaniem stale zmieniającego się punktu równowagi pomiędzy środowiskiem wewnętrznym i zewnętrznym) oraz *adaptacja aktywna* (ignorowanie możliwości przystosowania się do dynamiki środowiska politycznego). Celem podmiotu staje się wtedy samodzielne kształtowanie stosunków międzynarodowych w określonym obszarze⁴. Poza środowiskiem obiektywnym państwo funkcjonuje także w środowisku wyobrażonym. Nie można zatem wykluczyć podejmowania wysiłków zaadoptowania się do sytuacji, która istnieje jedynie w świadomości decydentów politycznych lub społeczeństwa. Ten typ prowadzenia polityki określaną jest w literaturze przedmiotu mianem *adaptacji nadrealistycznej*.⁵

Bezpieczeństwo, ze względu na uwarunkowania polityki zagranicznej Polski, stanowiło centralne zagadnienie polityki państwa. W ciągu rozwoju dziejów, zmian porządku międzynarodowego oraz położenia geopolitycznego państwa polskiego okazywało się wielokrotnie, że o jego bezpieczeństwie w większym stopniu niż sam potencjał wojskowy decydował stan państwa, charakter zawieranych sojuszy oraz efektywna polityka zagraniczna.⁶

Odzwierciedlenie udziału w sojuszach, koalicjach i porozumieniach stanowi system bezpieczeństwa, który bywa ujmowany jako „ogół instytucji, technik i metod, poprzez które narody i jednostki zapewniają swoje bezpieczeństwo przeciwko ryzykom agresji – lub innym niebezpieczeństwom – które im zagrażają.”⁷ Pojęcie systemu bezpieczeństwa nie jest kojarzone z żadnymi konkretny-

³ Z.J. Pietraś, *Koncepcje adaptacji politycznej...*, s. 146.

⁴ Ibidem, ss. 146-147.

⁵ Ibidem, s. 148.

⁶ R. Kuźniar, *Polityka bezpieczeństwa w polskiej polityce zagranicznej*, [w:] *Polska polityka bezpieczeństwa 1989-2000*, idem (red.), Warszawa 2001, s. 45.

⁷ M. Bertrand, *La stratégie suicidaire de l'Occident*, Bruxelles 1993, cyt. za: idem, *La fin de l'ordre militaire*, Paris 1996, s. 63.

mi treściami i w związku z tym nie jest często wykorzystywane dla wyjaśniania zmian w środowisku międzynarodowym.⁸

Z tematyką bezpieczeństwa bezpośrednio powiązana jest Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (dawny tzw. drugi filar) oraz jej część – Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, proklamowana na posiedzeniu Rady Europejskiej w Helsinkach w 1999 r.⁹ Zanim jednak doszło do sformułowania wymienionych rodzajów polityk koncepcje bezpieczeństwa europejskiego ewoluowały, tak jak kształt Wspólnoty Europejskiej, choć próby koordynacji polityk bezpieczeństwa i obrony podejmowano na zachodzie Europy już po zakończeniu drugiej wojny światowej.¹⁰

Ewolucja, jaka dokonała się w euroatlantyckim systemie bezpieczeństwa, była związana z autonomizacją roli Europy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Zakończenie zimnej wojny, zbliżenie stanowisk Wielkiej Brytanii i Francji, dotyczących polityki obronnej Unii Europejskiej i wreszcie przyznanie pierwszeństwa zdolnościom wojskowym Unii, doprowadziło do chęci drastycznego ograniczenia ochrony bezpieczeństwa europejskiego przez Stany Zjednoczone Ameryki.¹¹

⁸ Ibidem, s. 62.

⁹ W 1999 r. proklamowano Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony (European Security and Defence Policy, ESDP). Jej nazwa została zmieniona po wejściu w życie Traktatu z Lizbony.

¹⁰ Celem tych prób było ograniczenie zagrożenia ze strony Niemiec oraz odbudowa społeczno-ekonomiczna współpracujących państw. Formalnym odzwierciedleniem w tym względzie stały się: brytyjsko-francuski traktat z Dunkierki z 4 marca 1947 r., Traktat o Współpracy Społecznej, Kulturalnej oraz o Obronie Zbiorowej podpisany w Brukseli 17 marca 1948 r. W 1950 r. francuski premier, René Pleven, przedstawił plan utworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej, która miała kontrolować remilitaryzację Republiki Federalnej Niemiec, a w jej ramach przewidywano utworzenie armii europejskiej, która objęłaby niemieckie wojsko kolektywną kontrolą państw Europy Zachodniej. Struktura ta miała sprzyjać obronie państw wchodzących w jej skład przed ewentualną agresją Związku Radzieckiego oraz uniezależnić je od militarnego wsparcia Stanów Zjednoczonych Ameryki. W 1961 r. przedstawiono tzw. plan Foucheta, którego głównym założeniem był zamiar stworzenia organizacji międzyrządowej („Unii Państw”), która prowadziłaby wspólną politykę zagraniczną w ramach współpracy międzyrządowej, wspólną politykę obronną, „we współpracy z innymi wolnymi narodami”. Inne państwa sceptycznie odnosiły się do tego projektu, postrzegając go jako chęć osłabienia NATO. Wkrótce przedstawiono kolejny plan (tzw. plan Foucheta II), włączając w obszar współpracy państw Europy Zachodniej zagadnienia gospodarcze oraz zmieniając strukturę instytucjonalną Unii. Wymienione plany nie zostały jednak nigdy wprowadzone w życie. W 1985 r. Francja i Niemcy przedstawiły wspólny projekt Unii Europejskiej. R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 15-45; S. Parzymies, *Współpraca w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w ramach EWG*, Warszawa 1991, ss. 3-5.

¹¹ G. Andréani, *L'Europe de la défense: y a-t-il encore une ambition française?*, „Politique Etrangère” 2002, Vol. 67, No. 4, ss. 983-984.

Koncepcje adaptacyjne okresu transformacji ustrojowej

Koncepcje adaptacyjne Polski wobec problematyki bezpieczeństwa międzynarodowego musiały ulec rewolucyjnym przemianom wskutek transformacji środowiska międzynarodowego, którą wywołało zapoczątkowanie procesu destrukcji bipolarnego porządku międzynarodowego. Polska była bowiem członkiem systemu bezpieczeństwa opartym na bloku sowieckim. Upadek Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, a w konsekwencji instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państw bloku wschodniego wymusił transformację najważniejszych założeń polityki zagranicznej Polski. Pierwszym problemem, z którym zetknęli się decydenci polityczni był wybór opcji bezpieczeństwa państwa. Wybór orientacji zachodniej, na którą ostatecznie się zdecydowano, oznaczał w konsekwencji konieczność formułowania koncepcji adaptacyjnych w odniesieniu do systemu bezpieczeństwa powstającego w ramach Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Sojuszu Północnoatlantyckiego, czy w konsekwencji wobec krystalizującej się Unii Europejskiej.

Pierwsze lata transformacji ustrojowej zostały naznaczone współpracą z Unią Zachodnioeuropejską (UZE), co stanowiło konieczność ze względu na charakter procesu integracji europejskiej w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Charakter współpracy pomiędzy Polską a UZE był ukierunkowany na konsultacje, tworzenie koncepcji dotyczących m.in. uwarunkowań i umacniania bezpieczeństwa w Europie po zakończeniu zimnej wojny.¹² Świadczyć o tym mogło chociażby wystąpienie ministra spraw zagranicznych, Krzysztofa Skubiszewskiego, na forum Zgromadzenia Parlamentarnego UZE już w 1990 r. Wspólnoty Europejskie i UZE jednak niechętnie angażowały się we współpracę z państwami Europy Środkowej. Zatem oparcie bezpieczeństwa o tę organizację było dla Polski praktycznie niemożliwe. Relacje z UZE były dla Polski wartościowe ze względu na późniejsze starania o akcesję do UE.¹³

W okresie transformacji oraz redefinicji celów polityki zagranicznej Polski dominowały koncepcje adaptacji pasywnej (przyzwalającej) w stosunku do wyłaniającego się systemu bezpieczeństwa UE. W omawianym okresie atrakcyjność kierunku europejskiego w polityce bezpieczeństwa stawała się coraz mniejsza, szczególnie ze względu na brak otwartości UE wobec państw Europy Środkowej i niezaproszenia ich do dyskusji na temat powstającego w ramach UE systemu bezpieczeństwa. W związku z tym polscy decydenci polityczni utracili możliwość bezpośredniego wpływu na jej kształt.

¹² R. Zięba, *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*, Warszawa 2010, ss. 122-123.

¹³ R. Kuźniar, *Polityka bezpieczeństwa...*, ss. 64, 80.

Koncepcje adaptacyjne w trakcie przygotowań do członkostwa w Unii Europejskiej

W okresie przedakcesyjnym problematyka spraw zagranicznych UE i bezpieczeństwa w jej ramach stanowiła, w porównaniu z innymi obszarami aktywności UE, jeden z przykładów adaptacji pasywnej. Polska popierała deklaracje UE dotyczące ważnych problemów globalnych na forum międzynarodowym, a obszar ten był jednym z tych, które nie wzbudzały kontrowersji w czasie negocjacji akcesyjnych.¹⁴

Jednak urzeczywistnienie koncepcji Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP) stanowiło impuls do modyfikacji koncepcji adaptacyjnej Polski w zakresie bezpieczeństwa UE. Polska obawiała się początkowo, że powstanie ESDP będzie osłabiać spójność Sojuszu Północnoatlantyckiego, więzów transatlantyckich, obecność Stanów Zjednoczonych Ameryki w Europie oraz przywódczą rolę tego mocarstwa wśród państw zachodnich. Nie bez znaczenia dla polskiej postawy wobec ESDP była inspiracja USA – sugerowano swoim sojusznikom antagonizowanie się wobec tworzonej przez Unię Europejską polityki bezpieczeństwa i obrony.¹⁵

Przed posiedzeniem Rady Europejskiej w Helsinkach (10-11 grudnia 1999 r.) Polska deklarowała jednak zainteresowanie uczestnictwem we wszystkich przedsięwzięciach związanych z podejmowaniem i realizacją decyzji dotyczących ESDP. Minister Spraw Zagranicznych RP Bronisław Geremek oświadczył 15 listopada 1999 r. na spotkaniu Rady Unii Europejskiej do Spraw Ogólnych, że „Polska, podobnie jak jest to dziś w ramach UZE, powinna mieć prawo udziału w podejmowaniu decyzji i ich realizacji w ramach polityki obronnej UE. Trudno, aby sześciu członków Sojuszu zostało wyzuty z posiadanych praw”¹⁶. Polska przedstawiła propozycję, aby zarówno posiedzenia Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej do Spraw Ogólnych, dotyczące ESDP, jak i posiedzenia Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, który miał być powołany, odbywały się w formule „15+6”, czyli z udziałem członków UE i sześciu państw europejskich, członków NATO nienależących do UE.¹⁷ Polska nie czuła się zobowiązana do decydowania, w jakim kierunku orientować swoją politykę bezpieczeństwa, ponieważ wybrała zarówno obecność USA w Europie, silne NATO otwarte na inne państwa, jak i rozwój ESDP, popierając koncepcję powstania znaczących wojskowych sił europejskich¹⁸.

¹⁴ R. Zięba, *Główne kierunki...*, s. 124.

¹⁵ R. Kuźniar, *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2008, s. 206.

¹⁶ S. Parzymies, *Orientacja europejska w polskiej polityce bezpieczeństwa*, [w:] *Polska polityka bezpieczeństwa 1989-2000*, R. Kuźniar (red.), Warszawa 2001, s. 356.

¹⁷ *Ibidem*, s. 357.

¹⁸ B. Wizimirska, *Polska na arenie. Galop do Kopenhagi*, „Rocznik Strategiczny” 2002/2003, s. 360.

Rezultaty szczytu UE w Helsinkach w odniesieniu do ESDP zostały ocenione pozytywnie przez Polskę. W dokumencie opublikowanym 13 stycznia 2000 r. przez Departament Polityki Bezpieczeństwa Europejskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP uznano, że „bardzo konkretne i wymagające decyzje UE dotyczące zdolności operacyjnych (European Headline Goal) przyczynią się do rzeczywistej skuteczności potencjalnych europejskich działań kryzysowych, a równocześnie do lepszego przygotowania Sojuszu Północnoatlantyckiego do prowadzenia pełnego spektrum misji, określonych w zaktualizowanej Koncepcji Strategicznej NATO.”¹⁹ W dokumencie wyrażono przekonanie dotyczące szczególnej wagi, jaką Polska przywiązywała do zachowania spójności NATO oraz wzmocnienia jego efektywności poprzez rozwój europejskiego filaru sojuszu. Oceniono również, że właściwie doceniony został w uchwałach szczytu helsińskiego UE problem ustanowienia w ramach ESDP mechanizmów konsultacji, współpracy i dialogu z europejskimi członkami sojuszu nienależącymi do UE²⁰. Uważano, że decyzje z Helsinek powinny stanowić impuls do dalszych prac w tej dziedzinie. Zalecenia zawarte we „Wnioskach Prezydencji z Helsinek” odebrano jako zrozumienie ze strony członków UE dla konieczności możliwie najpełniejszego włączenia Polski oraz europejskich członków NATO niebędących członkami UE w proces kształtowania europejskiej polityki bezpieczeństwa oraz wzmocnienia europejskich zdolności do podejmowania misji w zakresie opanowywania kryzysów. W Polsce oczekiwano, że w celu uwzględnienia stanowisk zainteresowanych państw i wypracowania możliwie najlepszych rozwiązań w powyższej kwestii wykorzystane zostaną niezwłocznie istniejące mechanizmy konsultacji UZE, a także NATO i UE.

Stanowisko Polski wobec ESDP było początkowo nieufne. Proces adaptacji wobec ESDP postrzegano przede wszystkim przez pryzmat możliwych konsekwencji rozwoju ESDP dla spójności NATO i pozycji USA w Europie. Poparcie dla utworzenia ESDP ze strony Polski było zawsze obwarowane koniecznością współpracy UE w tym zakresie z Sojuszem Atlantyckim. „W całym tym procesie – mówił minister B. Geremek w Sejmie RP 9 maja 2000 r. – należy unikać kreowania atmosfery konkurencyjności oraz wytracania energii i potencjału państw NATO i Unii na zbędne naszym zdaniem spory kompetencyjne.”²¹ Jednocześnie pojawiały się naciski ze strony USA, aby zachowywać krytyczne stanowisko wobec tego projektu, co stało się przyczyną krytyki zarzucającej brak lojalności wobec UE.

Wątpliwości Polski budził przede wszystkim szybki rozwój instytucjonalny ESDP (powstawanie organów polityczno-wojskowych), znacznie wyprzedzający rozwój zdolności wojskowych. Z jednej strony wyrażano chęć uczestniczenia

¹⁹ *Elementy stanowiska Polski dotyczące oceny wyników szczytu UE w Helsinkach oraz Rady Północnoatlantyckiej NATO w Brukseli*, Departament Polityki Bezpieczeństwa Europejskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Warszawa 2000, s. 12.

²⁰ *Ibidem*, s. 15.

²¹ R. Kuźniar, *Droga do wolności...*, s.220.

w nich na równych prawach z członkami UE, jednak zaangażowanie wojskowe Polski nie odpowiadało zapotrzebowaniu partnerów. Zmiana koncepcji adaptacyjnej z częściowo aktywnej na kreatywną wobec systemu bezpieczeństwa UE następowała wraz z urzeczywistnieniem akcesji Polski do UE. Rozwój polityki bezpieczeństwa i obrony UE nie był już postrzegany przez polskich decydentów jako kontrowersyjny.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Feira w czerwcu 2000 r., której decyzje w sprawie rozwoju ESDP rząd polski uznał za konstruktywne i otwierające nowy etap w rozwoju europejskiej obrony, podjęto decyzję o utworzeniu „jednolitej struktury obejmującej wszystkie piętnaście zainteresowanych państw (...), w łonie której mogłyby one prowadzić niezbędny dialog, konsultacje i współpracę z UE.”²² Polska przekazała na ręce prezydencji francuskiej w Radzie UE propozycje praktycznego rozwinięcia tych decyzji w zakresie współpracy UE z niebędącymi jej członkami europejskimi państwami NATO. Przedstawiciele Polski zaproponowali schemat przygotowania operacji UE z udziałem „6” jako z potencjalnymi kontrybutorami oraz ich współudział w strukturach dowodzenia operacji, nawet jeśli nie są to operacje z wykorzystaniem zasobów NATO.

W Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP przyjętej w 2000 r. zawarto stwierdzenie, że to Sojusz Północnoatlantycki jest głównym czynnikiem politycznej i wojskowej stabilności w Europie i stanowi realną podstawę dla bezpieczeństwa i obrony Polski, natomiast drugim filarem bezpieczeństwa będzie system kształtujący się w stosunkach UE/UZE-NATO. Z punktu widzenia długofalowych interesów RP uczestnictwo w tym systemie jest tak samo ważne, jak uczestnictwo w NATO. Polska jest zainteresowana harmonizowaniem interesów bezpieczeństwa wszystkich państw obszaru euroatlantyckiego i członków UE. Do czasu uzyskania członkostwa w Unii Polska jako członek sojuszu i członek stowarzyszony UZE dążyła do rozwoju współpracy z innymi państwami europejskimi w kontekście kształtowania ESDP. Polska wyrażała także żywe zainteresowanie tworzeniem europejskich zdolności w zakresie reagowania kryzysowego.²³

Wobec założenia, że Europę dzielą różnice gospodarcze i polityczne oraz różne standardy bezpieczeństwa, możliwość pojawienia się kryzysów i konfliktów pozostaje realna. Z tego względu Polska popierała działania podejmowane przez europejskie i euroatlantyckie instytucje bezpieczeństwa, które służyły rozwojowi gospodarczemu oraz reformom politycznym w państwach Europy Wschodniej i Południowej. Koncepcja ESDP zainicjowana przez UE nie jest, zdaniem Polski, dostatecznie jasna – wyjaśnienia wymagają m. in.: definicja europejskiej koncepcji strategicznej, geograficzne ukierunkowanie i rodzaj sytuacji użycia sił europejskich, sposób

²² S. Parzymies, *Orientacja europejska w polskiej...*, s. 359.

²³ R. Zięba, *Polska polityka bezpieczeństwa między atlantyzmem a europeizmem*, [Online], dostępne: http://www.uclm.es/lamusa/ver_articulo.asp?articulo=147&lingua=pl, 29.02.2008.

prowadzenia operacji militarnych, relacja pomiędzy ówczesnym II filarem UE (WPZiB) a w pełni rozwiniętą ESDP. Decyzja UE o utworzeniu polityki bezpieczeństwa i obrony oraz będące do jej dyspozycji siły zbrojne była zgodna z oczekiwaniami Polski wobec UE. Natomiast niezadowolone konstytuują zasady dotyczące relacji UE z państwami trzecimi, zwłaszcza członkami NATO i kandydującymi do UE, gdyż nie zapewniają one realnych możliwości współpracy w ramach ESDP. Polska opowiada się za rozszerzeniem zakresu swojego uczestnictwa w procesie konsolidacji europejskiego przemysłu zbrojeniowego i w programach badawczych w tym zakresie. Rozwój ESDP nie powinien prowadzić do osłabienia efektywności NATO i współpracy pomiędzy Stanami Zjednoczonymi Ameryki a Europą w sferze bezpieczeństwa. Europa powinna być odpowiedzialna za swe bezpieczeństwo, w czym Polska będzie miała także swój udział.²⁴

W 2003 roku minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz podczas exposé na temat polityki zagranicznej Polski stwierdził że: „Polska opowiada się zarówno za wzmocnieniem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, jak i ESDP w ramach UE jako komplementarnej wobec Sojuszu Północnoatlantyckiego i tworzącej przesłanki do kształtowania dojrzałej formuły partnerstwa transatlantyckiego. Polska zamierza aktywnie uczestniczyć w tak pojmowanej ESDP, brać udział w operacjach pod egidą UE oraz w programach dotyczących przemysłu zbrojeniowego.”²⁵

W Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 r. zawarto stwierdzenie, że akcesja Polski do Unii wzmacnia fundamenty bezpieczeństwa narodowego. Polska włącza się we współpracę w ramach UE w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, których celem jest m.in. skuteczne przeciwdziałanie istniejącym i potencjalnym zagrożeniom, utrwalanie wartości, na których opiera się Unia, oraz wpływanie – poprzez współpracę i instrumenty reagowania kryzysowego – na kształt środowiska międzynarodowego. Polska deklaruje w tym dokumencie aktywne uczestnictwo w rozwoju ESDP, która jest charakteryzowana jako „niezbędne dopełnienie WPZiB”. Polska jako członek NATO i UE opowiada się również za budową zdolności wojskowych i cywilnych w ramach Unii, stanowiących jednocześnie europejski filar NATO i korzystających z zasobów sojuszu. Łączy się to również z podjęciem deklaracji o wniesieniu stosownego wkładu wojskowego i cywilnego w zdolności Unii Europejskiej w omawianym zakresie. Polska, jako członek obu organizacji,

²⁴ B. Wizimirska, *Polska polityka zagraniczna w 2001 roku. W poszukiwaniu nowych możliwości*, „Rocznik Strategiczny” 2001/2002, ss. 391-392; W. Bartoszewski, *Europejska polityka bezpieczeństwa. Polski punkt widzenia*, [w:] *Wspólna europejska odpowiedzialność. Wybrane przemówienia i wywiady styczeń-lipiec 2001*, idem (red.), Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa 2001, ss. 122-136.

²⁵ *Informacja Rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2003 roku przedstawiona na 40. posiedzeniu Sejmu w dniu 22 stycznia 2003 roku*, cyt. za: S. Parzymies, *UE wobec rozszerzenia i kryzysu tożsamości*, „Rocznik Strategiczny” 2002/2003, ss. 143-144.

będzie starała się rozwijać stałą i zinstytucjonalizowaną współpracę pomiędzy obiema organizacjami, tak aby zapewnić pełną komplementarność między działaniami UE i NATO. Europejska tożsamość w sferze bezpieczeństwa i obrony ma zapewnić UE status coraz ważniejszego partnera dla USA. Jednak amerykańska obecność w Europie, w tym wojskowa, ma odgrywać rolę wzmacniającą poczucie bezpieczeństwa w wymiarze transatlantyckim i europejskim.²⁶

W grudniu 2003 r., wetując Traktat Konstytucyjny w zakresie ESDP, Polska domagała się utrzymania otwartości wzmocnionej współpracy, to znaczy udziału w decydowaniu o jej rozwoju wszystkich państw członkowskich, a nie tylko tych, które ustanowią w ramach Unii współpracę strukturalną w sferze obrony. Wyrażało to obawę przed konkurencją ESDP wobec NATO.²⁷

W okresie przedakcesyjnym zaobserwować można ewolucję koncepcji adaptacyjnych Polski wobec kształtującego się systemu bezpieczeństwa UE. Przejście od koncepcji przyzwalających, uwidocznionych w procesie negocjacji akcesyjnych, poprzez aktywne, które podkreślały prymat stosunków z USA i NATO aż do kreatywnych, wyrażających się w udziale w dyskusji na temat kształtu polityki bezpieczeństwa UE. Kierunek ewolucji koncepcji adaptacyjnych Polski w odniesieniu do systemu bezpieczeństwa UE stał się kompatybilny z procesem akcesji do organizacji. Wynika to z konieczności dostosowania się do wymogów UE, a po otrzymaniu członkostwa – ze współodpowiedzialności za kierunki rozwoju Unii. Jest to także dowodem na podejmowanie procesów adaptacyjnych zgodnie z rzeczywistością, a nie uciekanie się do jej typów nadrealistycznych.

Koncepcje adaptacyjne Polski w zakresie bezpieczeństwa jako członka Unii Europejskiej

W Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 r. zauważono już, że członkostwo w Unii Europejskiej w istotnym stopniu wpływa na podstawy bezpieczeństwa Polski. Akcesja do UE przyczyniła się do radykalnego zwiększenia możliwości realizacji polityki bezpieczeństwa Polski i zakresu jej oddziaływania międzynarodowego. Zaobserwowano także wzmocnienie pozycji Polski w świecie, ale jednocześnie spowodowało to wzrost jej odpowiedzialności za kształt porządku międzynarodowego. Dzięki takim instrumentom, jakim jest ESDP, udział Polski w UE wpływa pozytywnie na bezpieczeństwo i możliwości

²⁶ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 r.*, [Online], dostępne: http://www.ms.gov.pl/index.php?page=11318000_00, 30.10.2011.

²⁷ R. Kuźniar, *Polityka bezpieczeństwa...*, s. 207.

rozwojowe państwa we wszystkich dziedzinach życia politycznego, gospodarczego i społecznego. W dokumencie tym pojawiła się również konstatacja, że bezpieczeństwo Polski w coraz większym stopniu stanowi integralną część bezpieczeństwa UE. Oficjalnie deklaruje się poparcie Polski dla rozwoju Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. W ślad za czym ma iść wypełnienie konkretnych zadań, jak: wniesienie znaczącego wkładu w rozwój wojskowych i cywilnych zdolności UE w zakresie reagowania kryzysowego, stopniowe zwiększanie zaangażowania w tworzeniu europejskich sił szybkiego reagowania, także przez udział w tworzeniu grup bojowych, dążenie do realizacji pozostałych zamierzeń określonych przez Europejski Cel Operacyjny 2010 oraz znaczący wkład ludzki i materialny w organizowane przez Unię misje stabilizacyjne, pokojowe, humanitarne, ratownicze i szkoleniowe, wspieranie dalszego rozwoju współpracy w zakresie przemysłów obronnych, harmonizacji zakupów i wspólnych wojskowych programów badawczych, a także stopniowa budowa europejskiego rynku uzbrojenia. Oprócz tego znajdujemy w strategii bezpieczeństwa poparcie dla rozwoju zinstytucjonalizowanej współpracy w sprawach bezpieczeństwa i obrony między NATO i UE, tak aby działania tych instytucji były komplementarne i skuteczne w najwyższym stopniu.²⁸

Charakter koncepcji adaptacyjnych Polski wobec systemu bezpieczeństwa UE wyraża również udział polskich zasobów w operacjach prowadzonych przez Unię. Polscy żołnierze i żandarmeria wojskowa byli obecni w operacjach wojskowych UE. Pod wpływem tych doświadczeń premier Jarosław Kaczyński w czasie swej wizyty w Berlinie 30 października 2006 r. zaproponował rozwiązanie propozycji utworzenia stutysięcznej armii europejskiej, która mogłaby być używana w nagłych sytuacjach. Premier, a następnie prezydent Lech Kaczyński, uważali, że armia europejska powinna podlegać NATO. Przejawem zaangażowania Polski w umacnianie ESDP było zaangażowanie w organizację rozwoju grup bojowych. Jedno z pierwszych porozumień w tej sprawie zostało podpisane z Niemcami, Łotwą, Litwą i Słowacją 13 listopada 2006 r., a grupa osiągnęła gotowość bojową w 2010 r. Polska odgrywała w tym porozumieniu rolę państwa ramowego.²⁹ W roku 2013 planowany jest dyżur, z udziałem Polski, pododdziałów francuskich i niemieckich, a po 2015 r. przewiduje się utworzenie grupy bojowej z udziałem żołnierzy polskich, czeskich, węgierskich, słowackich i ukraińskich.³⁰

Polska włącza się w realizację misji petersberskich m.in. w Macedonii, Bośni i Hercegowinie, Kongu, Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej. Jednak

²⁸ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 r.*, [Online], dostępne: http://www.bbn.gov.pl/dokumenty/SBN_RP, 30.10.2011.

²⁹ S. Dębski i in., *Polska polityka zagraniczna w 2006 r.*, „Rocznik Strategiczny” 2006/2007, ss. 303-304.

³⁰ Seminarium nt. grup bojowych UE, [Online], dostępne: <http://www.mon.gov.pl/pl/artukul/11500>, 30.10.2011.

w misjach cywilnych zaangażowanie to jest jeszcze symboliczne (za przykłady mogą posłużyć tu operacje: „Proxima” w Macedonii, EUPOL w Bośni i Hercegowinie, EUPOL AFGHANISTAN w Afganistanie, EULEX w Kosowie).³¹

Zmiany w zakresie systemu bezpieczeństwa UE, jakie nastąpiły wraz z ratyfikacją Traktatu Lizbońskiego, wpłynęły również na koncepcje adaptacyjne Polski w tym zakresie.³² Minister Radosław Sikorski podkreślił podczas swojego exposé, że należy pogłębiać proces integracji europejskiej, szczególnie w odniesieniu do polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Jednym z priorytetów przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w 2011 r. oprócz wskazywania integracji jako źródła rozwoju i „Europy korzystającej na otwartości” stało się bezpieczeństwo Europy, które powinno zostać osiągnięte poprzez zapewnienie jego wymiaru makroekonomicznego, stworzenie podstaw zewnętrznego bezpieczeństwa energetycznego UE, a także reforma Wspólnej Polityki Rolnej i zapewnienie bezpieczeństwa granic UE. Jako ostatni element w tym zakresie wymieniono wzmocnienie cywilnych i wojskowych zdolności UE oraz prowadzenie działań mających na celu utrwalenia dialogu UE-NATO. W ramach priorytetu „Europa korzystająca na otwartości” skoncentrowano się na wspieraniu przez Polskę Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, co ma przyczynić się do wzmocnienia pozycji wspólnoty na arenie międzynarodowej.³³

Kolejną, ważną emanacją włączenia się Polski do działań na rzecz polityki bezpieczeństwa UE jest Deklaracja Francusko-Polskiego Szczytu w Sprawie Bezpieczeństwa i Obrony, podpisana 5 listopada 2009 r. w Paryżu, w której przedstawiciele obu państw zadeklarowali poparcie dla zwiększania zdolności obronnych Unii Europejskiej. Silniejsza obrona europejska ma także istotne znaczenie dla wzmocnienia roli samego NATO oraz roli Europejczyków w sojuszu.³⁴ Na spotkaniu ministrów ds. europejskich państw Trójkąta Weimarskiego, do którego doszło w Warszawie 1 lutego 2010 r. podkreślono chęć współpracy nad agendą dla przyszłego rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.³⁵

³¹ R. Zięba, *Główne kierunki...*, ss. 135-136; *Misje cywilne Unii Europejskiej*, B. Przybylska-Maszner (red.), Poznań 2010, passim.

³² Zmieniono nazwę Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony na Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony, rozszerzono zakres tzw. misji petersberskich, Unia Europejska stała się sojuszem, określono także klauzulę solidarności, również w sytuacji ataku terrorystycznego na jedno z państw członkowskich (zgodnie ze specyfiką polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych państw oraz ze zobowiązaniami wobec NATO). Zob.: Traktat z Lizbony, DZ. U. 2007/C 306/01, sekcja 2, ss. 34-37.

³³ *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych dotycząca polskiej polityki zagranicznej w 2009 roku*, [Online], dostępne: <http://www.msz.gov.pl/Expose,2009,27480.html>, 30.10.2011; [Online], dostępne: http://pl2011.eu/program_and_priorities, 10.12.2011.

³⁴ *Deklaracja Francusko-Polskiego Szczytu w Sprawie Bezpieczeństwa i Obrony* z 5 listopada 2009 r., s. 3.

³⁵ Spotkanie ministrów ds. europejskich państw Trójkąta Weimarskiego, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, [Online], dostępne: <http://www.msz.gov.pl/Spotkanie,ministrow,ds.,europejskich,Trojkat,Weimarskiego,33386.html>, 02.02.2010.

Po uzyskaniu członkostwa w UE w polityce zagranicznej Polski dominuje kreatywny typ adaptacji w zakresie omawianego systemu bezpieczeństwa. Wynika to z samego charakteru tego systemu (międzyrządowy charakter WPZiB) oraz ze zobowiązań Polski wobec innych sojuszników, szczególnie podejmowanych wobec NATO i USA. Mimo różnych wizji rozwoju UE przedstawianych w okresie rządów koalicji z partią Prawo i Sprawiedliwość na czele, a od 2007 r. Platformy Obywatelskiej, Polska podejmuje działania na rzecz rozwoju systemu bezpieczeństwa UE.

Strategie Bezpieczeństwa Polski a Europejska Strategia Bezpieczeństwa

Charakter koncepcji adaptacyjnych Polski wobec systemu bezpieczeństwa UE obrazuje możliwość porównania dwóch, należących do tego samego typu dokumentów – strategii bezpieczeństwa. Europejska Strategia Bezpieczeństwa, zatytułowana *A Secure Europe in a Better World* została przyjęta na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli 12 grudnia 2003 r. Natomiast w odniesieniu do Polski warto zwrócić uwagę na dwie strategie bezpieczeństwa. Jedną, która powstała w tym samym czasie, co dokument UE, i drugą, aktualnie obowiązującą, z 2007 r.

Nowy kontekst polityki bezpieczeństwa Polski stanowiło nie tylko wejście Polski do UE, ale też rozszerzenie i przeobrażenie NATO³⁶. Poza tym zdaniem autorów Strategii Bezpieczeństwa RP z 2003 r. istotne wnioski wypływają z konfliktu irackiego oraz innych kryzysów międzynarodowych.³⁷ Uwarunkowania te wymusiły konieczność dostosowania Strategii Bezpieczeństwa Polski do procesów charakteryzujących współczesne stosunki międzynarodowe. Kolejne diagnozy dotyczą istoty zmian w środowisku bezpieczeństwa Polski, które polegają na przesuwaniu się punktu ciężkości z zagrożeń klasycznych na zagrożenia nietypowe, którego źródłem stają się także podmioty pozapaństwowe, najpoważniejsze niebezpieczeństwo dla Polski ma stanowić zorganizowany terroryzm.³⁸

Jest to diagnoza tożsama z zawartą w strategii europejskiej. W Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa określa się jedynie, iż terroryzm jest wzrastającym strategicznym zagrożeniem dla całej Europy, a nie tym najważniejszym.³⁹ W strategii UE najważniejszym zagrożeniem jest proliferacja broni masowego rażenia (BMR). Według kolejności przyjętej w Strategii Bezpieczeństwa RP dla Polski jest to zaś

³⁶ *Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 r.*

³⁷ *Ibidem.*

³⁸ *Ibidem.*

³⁹ *A secure Europe in a Better World. The European The European Security Strategy*, Brussels 12 XII 2003, [Online], dostępne: <http://www.consilium.europa.eu/cms3fo/showPage.asp?id=266&lang=EN>, 30.10.2011.

zagrożenie ustępujące terroryzmowi, mimo stwierdzenia o możliwości znalezienia się terytorium Polski w ciągu najbliższych lat w zasięgu rakiet balistycznych spoza Europy.⁴⁰ Konkretny kierunek ryzyka ewentualnego ataku w przypadku zagrożenia terrorystycznego nie został określony. W kolejnym rozdziale Strategii Bezpieczeństwa Narodowego 2003 stwierdza się jednak, że aktywna rola w koalicji antyterrorystycznej może wystawiać Polskę na ryzyko ataku ze strony ugrupowań, którym wojnę wypowiedziała społeczność międzynarodowa.⁴¹ Natomiast w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2007 r. dokonano modyfikacji znaczenia terroryzmu jako zagrożenia dla bezpieczeństwa. Wymieniono go wśród wyzwań zewnętrznych, po uzależnieniu od dostaw surowców energetycznych oraz ewentualnym załamaniu się integracji europejskiej.⁴²

Wyzwania związane z bezpieczeństwem energetycznym w strategii europejskiej znalazły się wśród wyzwań globalnych, natomiast w polskim dokumencie z roku 2003 (inaczej niż w późniejszym, z 2007 r., o czym wspomniano wcześniej) problem został wymieniony dopiero po terroryzmie, broni masowego rażenia, zorganizowanej przestępczości, ataku teleinformatycznym oraz złej strukturze inwestycji zagranicznych.⁴³ W obu dokumentach zwrócono uwagę także na zagrożenia związane ze zorganizowaną przestępczością i nielegalną imigracją. Jednak w ujęciu Strategii Bezpieczeństwa RP zagrożenia te zostały zaliczone do wyzwań dla bezpieczeństwa państwa, natomiast w strategii UE za zagrożenie uważa się handel żywym towarem i nielegalną imigrację.⁴⁴

W Strategii Bezpieczeństwa RP z 2003 r. zawarto konstatację o zacieraniu się różnic pomiędzy zewnętrznymi i wewnętrznymi aspektami bezpieczeństwa oraz konieczności kompleksowego podjęcia tej problematyki. Podobne stwierdzenie zawiera także strategia UE, czego emanacją jest zachęcanie do myślenia globalnego i działania lokalnego. Natomiast strategia z roku 2007 enumeruje zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa narodowego wyraźnie dzieląc je na wewnętrzne i zewnętrzne.

Ważną dla polityki bezpieczeństwa Polski jest potrzeba zacieśnienia współpracy międzynarodowej, wzmacniania roli prawa międzynarodowego i instytucji wielostronnych.⁴⁵ W tym kontekście wymienia się jednak jedynie Sojusz Północnoatlantycki, który jest także instytucją wspomnianą w omawianym dokumencie na pierwszym miejscu w odniesieniu do aktywności międzynarodowej Polski. Jest to odzwierciedlenie traktowania NATO przez decydentów politycznych jako

⁴⁰ *Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 r.*

⁴¹ *Ibidem.*

⁴² *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2007.*

⁴³ *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP z 2003 r.*

⁴⁴ *A secure Europe in a Better World...*

⁴⁵ *Strategia Bezpieczeństwa RP z 2003 r.*

priorytetowego gwaranta bezpieczeństwa Polski. W dokumencie opublikowanym w roku 2007 zawarto stwierdzenie, iż znaczący wpływ na bezpieczeństwo Polski mają Sojusz Północnoatlantycki i Unia Europejska. Jednak to Stany Zjednoczone są gwarantem bezpieczeństwa międzynarodowego. Multilateralny wymiar współczesnego bezpieczeństwa podkreślony został również w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. Odpowiedzialnymi instytucjami międzynarodowymi w tym zakresie są nie tylko Unia Europejska, ale także Organizacja Narodów Zjednoczonych, NATO, a nawet Światowa Organizacja Handlu.⁴⁶

W zależności od stadium zaawansowania integracji Polski z UE zmieniają się jej koncepcje adaptacyjne dotyczące systemu bezpieczeństwa. Im proces ten jest bardziej zaawansowany, tym adaptacja zmierza zdecydowanie w stronę typu kreatywnego. Dowodzi tego także stopień stabilności środowiska międzynarodowego. Państwa dysponujące średnim potencjałem wybierają bowiem kreatywny typ adaptacji politycznej, jeśli środowisko międzynarodowe jest spokojne (stopień napięcia międzynarodowego jest określany jako średni). Mocarstwa powinny wtedy wybierać adaptację aktywną, a państwa o małym potencjale – pasywną.⁴⁷ Ewolucyjny wymiar koncepcji adaptacyjnych Polski wobec europejskiego systemu bezpieczeństwa, który unaocznia się także w dokumentach dotyczących strategii bezpieczeństwa czy w umowach międzynarodowych, świadczy nie tylko o zmianach w postrzeganiu przez polskich decydentów politycznych roli Unii Europejskiej w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego, ale także o zmianie znaczenia Europy jako partnera na arenie międzynarodowej. Nie bez znaczenia pozostaje tutaj fakt możliwości wykorzystania innych, częściowo pomijanych zakresów aktywności w ramach funkcjonowania UE (np. udział w misjach cywilnych) oraz wpływ na strategiczny charakter funkcjonowania Unii jako aktora w stosunkach międzynarodowych.

⁴⁶ A. Podolski, *Polska Strategia Bezpieczeństwa Narodowego jako praktyczna implementacja Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa – między teorią a praktyką*, [Online], dostępne: http://www.csm.org.pl/images.rte/File/Raporty%20i%20publikacje/Raporty%20i%20analizy/rap_i_an_0105, 05.04.2008.

⁴⁷ Z. J. Pietraś, *Koncepcje adaptacji politycznej...*, s. 149.

Literatura:

Najważniejsze dokumenty:

- A secure Europe in a Better World. The European Security Strategy, Brussels 12 XII 2003, [Online], dostępne: <http://www.consilium.europa.eu/cms3fo/showPage.asp?id=266&lang=E N>.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 r., [Online], dostępne: <http://www.ms.gov.pl/inde x.php?page=11318000 00>.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 r., [Online], dostępne: http://www.bbn.gov.pl/dokumenty/SBN_RP.
- Traktat z Lizbony, DZ. U. 2007/C 306/01.

Druki zwarte:

- Bertrand M., *La fin de l'ordre militaire*, Presses de Sciences Politiques, Paris 1996.
- Kosienkowski M., *Strategia adaptacyjna Federacji Rosyjskiej wobec państw bałtyckich*, Wyd. Grado, Toruń 2006.
- Kuźniar R., *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008.
- Łoś-Nowak T., *Stosunki międzynarodowe. Teorie, systemy, uczestnicy*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006.
- Parzymies S., *Współpraca w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w ramach EWG*, Studia i Materiały PISM, Warszawa 1991.
- Zięba R., *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010.
- Zięba R., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.

Najważniejsze artykuły:

- Andréani G., *L'Europe de la défense: y a-t-il encore une ambition française?*, „Politique Etrangère” 2002, Vol. 67, No. 4.
- Bartoszewski W., *Europejska polityka bezpieczeństwa. Polski punkt widzenia*, [w:] idem, *Wspólna europejska odpowiedzialność. Wybrane przemówienia i wywiady, styczeń-lipiec 2001*, MSZ, Warszawa 2001.
- Dębski S., *Polska polityka zagraniczna w 2006 r.*, „Rocznik Strategiczny” 2006/2007.
- Kuźniar R., *Polityka bezpieczeństwa w polskiej polityce zagranicznej*, [w:] *Polska polityka bezpieczeństwa 1989-2000*, idem (red.), Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2001.
- Parzymies S., *Orientacja europejska w polskiej polityce bezpieczeństwa*, [w:] *Polska polityka bezpieczeństwa 1989-2000*, red. R. Kuźniar, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2001.
- Pietraś Z.J., *Koncepcje adaptacji politycznej*, [w:] *Mechanizmy adaptacji politycznej państwa*, idem, A. Dumala (red.), Wyd. UMCS, Lublin 1990.
- Rosenau J., *Foreign Policy as Adaptive Behavior*, „Comparative Politics”, Vol. 2, No. 3, (Apr., 1970).
- Wizimirska B., *Polska na arenie. Galop do Kopenhagi*, „Rocznik Strategiczny” 2002/2003.
- Wizimirska B., *Polska polityka zagraniczna w 2001 roku. W poszukiwaniu nowych możliwości*, „Rocznik Strategiczny” 2001/2002.

MATEUSZ GRZELCZYK

KOLEGIUM EUROPEJSKIE, BRUGIA

MIKOŁAJ J. TOMASZYK

INSTYTUT STUDIÓW POLITYCZNYCH
POLSKIEJ AKADEMII NAUK, WARSZAWA

Inauguracja negocjacji wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej na lata 2014-2020 w świetle kryzysu w strefie euro

Zarys treści: Kalendarz Unii Europejskiej zobligował Polskę jako państwo sprawujące w drugiej połowie 2011 r. prezydencję w Radzie Unii Europejskiej do zainauguowania i nadania głównych tonów debacie dotyczącej kształtu wieloletnich ram finansowych UE na lata 2014-2020. W kontekście kryzysu w strefie euro negocjacje w tym obszarze są szczególnie trudne, tym bardziej że prace nad budżetem wieloletnim UE prowadzone są w tle rywalizacji między instytucjami i państwami członkowskim UE o sprawowanie przywództwa europejskiego, co wynika również z wprowadzenia istotnych modyfikacji na podstawie Traktatu z Lizbony.

Wprowadzenie

Rok 2011 obfitował w liczne kryzysy, które dokliwie dotknęły państwa członkowskie Unii Europejskiej (UE) i w istotny sposób naruszyły podstawy funkcjonowania całej organizacji. Nie ulega wątpliwości, iż w szczególności kryzys w strefie euro, związany z koniecznością ratowania kolejnych państw znajdujących się na skraju bankructwa, wyraźnie nadwyrężył poczucie solidarności wśród państw członkowskich i doprowadził do ogólnego spadku zaufania obywateli do UE. Na ten niezwykle trudny okres w historii integracji europejskiej przypadła polska prezydencja w Radzie UE, z którą związane były duże oczekiwania zarówno w kraju, jak i zagranicę.

Przez część państw członkowskich przewodnictwo Polski w Radzie UE postrzegane było jako szansa na rozstrzygnięcie zgodnie z ich interesami narodowy-

mi istotnych kwestii figurujących w kalendarzu UE, m. in. negocjacji wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2014-2020. Nie ulega wątpliwości, iż sposób za-inaugurowania debaty o WRF przyczyni się do wyznaczenia kierunku dalszych negocjacji. Co więcej, wieloletni budżet UE na lata 2014-2020 może w istotny sposób wpłynąć na poprawę sytuacji gospodarczej UE w najbliższym czasie i tym samym określić kształt relacji gospodarczych w tej części globu.¹ W związku z tym państwa członkowskie UE, jak również państwa, których gospodarki są sprzęgnięte z rynkiem wewnętrznym, oczekują jasnego, europejskiego przywództwa w dobie kryzysu rozlewającego się po Starym Kontynencie.

Biorąc pod uwagę obecną sytuację polityczno-ekonomiczną w UE, powstaje jednak pytanie, w jakim stopniu Polska – jako państwo sprawujące prezydencję w Radzie UE, ale niebędące członkiem strefy euro – może odgrywać istotną rolę w kształtowaniu strategii UE służącej minimalizacji skutków kryzysu w strefie euro?

W poniższym artykule analizie zostaną poddane aspiracje poszczególnych podmiotów integracji europejskiej, tj. instytucji oraz państw członkowskich UE, do sprawowania przywództwa europejskiego w wypracowywaniu rozwiązań antykryzysowych. W sposób szczegółowy opisany zostanie przebieg negocjacji dwóch istotnych dokumentów: komunikatu Komisji Europejskiej (KE) z marca 2010 r. pt. *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* (dalej: *strategia Europa 2020*),² oraz propozycji KE dot. WRF na lata 2014-2020.³

Problem przywództwa europejskiego w dobie kryzysu

Historia procesu integracji europejskiej pokazuje, iż kryzys polityczny, gospodarczy lub jakikolwiek inny może przyczynić się do pogłębiania współpracy w gronie wszystkich lub też jedynie części państw członkowskich.⁴ Nie ulega wątpliwości, iż kryzys może zostać również wykorzystany do promowania działań o charakterze fragmentacyjnym i w konsekwencji zmierzających w kierunku

¹ Nie sposób nie zauważyć, iż kryzys gospodarczy ma charakter globalny i z całą pewnością wpływa na zmianę pozycji poszczególnych aktorów systemu światowego, w tym również UE, która, jeśli nie znajdzie skutecznych metod zwalczania skutków kryzysu, może stracić na znaczeniu w międzynarodowych stosunkach gospodarczych.

² Komisja Europejska, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3.03.2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.

³ Komisja Europejska, *EU Budget proposal – Multiannual Financial Framework 2014-2020*, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fw1420/fin_fw1420_en.cfm, 31.10.2011.

⁴ Np. kryzys związany z chorobą „wściekłych krów” doprowadził do znacznego pogłębienia współpracy wśród państw członkowskich w dziedzinie ochrony zdrowia konsumentów oraz dobrostanu zwierząt.

urealnienia scenariusza UE wielu prędkości.⁵ Znane są również przypadki, w których kryzys polityczny w istotny sposób przyczynił się do spowolnienia procesów integracyjnych.⁶ Praktyka pokazuje jednak, że efektem wszelkich kryzysów jest w bliższej lub nieco dalszej perspektywie przyspieszenie integracyjne kapitalizujące się w nowych inicjatywach służących pogłębieniu integracji europejskiej.⁷

Konieczność znalezienia najodpowiedniejszego rozwiązania kryzysu, uwzględniającego interesy wszystkich zainteresowanych stron, wymaga silnego europejskiego przywództwa, które nie ma jednak charakter stałego i nie jest przypisane do jednej instytucji lub osoby. Przywództwo europejskie jest de facto kształtowane na drodze permanentych konfliktów inter- i intrainstytucjonalnych, rozstrzyganych zarówno w ramach kompetencji poszczególnych instytucji, jak i pozatraktatowo, tj. w ramach biletalnej współpracy poszczególnych państw. Oznacza to nieustanną walkę o wpływy i określenie, w ramach której instytucji lub w czyich rękach znajdzie się prerogatywa do sprawowania europejskiego przywództwa. Niemniej jednak wpisane na stałe w system polityczny UE napięcie między perspektywą integracji supranarodowej i współpracy międzyrządowej nadaje systemowi nie tylko dwoistą dynamikę, ale przede wszystkim zdolność do reakcji na zmiany dokonujące się w otoczeniu systemu, jak również wewnątrz niego samego.

Bez wątplenia w obecny kryzys w strefie euro również wpisana jest logika rywalizacji o przywództwo europejskie. Wydaje się zasadne twierdzenie, iż do tychczas przodującą rolę w zarządzaniu kryzysem odgrywają państwa członkowskie, a w szczególności Niemcy i Francja, które czynią KE zakładnikiem własnych inicjatyw, jak choćby zmiany traktatów, czy też powołania wspomnianego wcześniej tzw. Europejskiego rządu gospodarczego.⁸ Potwierdza to zatem tezę, iż państwa członkowskie dążą do utrzymania swojej pozycji „panów traktatów”, a tym samym umacniają one międzyrządowe zarządzanie procesem integracji europejskiej. Przekłada się to na uprzedmiotowienie roli KE i jej przewodni-

⁵ Za taką inicjatywę uznać można projekt *Europejskiego rządu gospodarczego* dla strefy euro (ang. *European economic government*) forsowany przez Niemcy i Francję. Pojawiają się również głosy o konieczności powołania unijnego resortu skarbu, którego celem byłoby nie tylko pobieranie podatków, ale również kreowanie instrumentów pożyczkowych. Zob. G. Soros, *W Europie nie-możliwe stało się możliwe*, „Gazeta Wyborcza”, 13.10.2011, s. 23.

⁶ Por. tzw. kryzys pustego krzesła w EWG (1965-66) w okresie prezydentury gen. Charles'a de Gaulle'a,

⁷ P. M. Kaczyński, *Kryzys w Europie jako szansa*, „Analizy i Opinie”, Instytut Spraw Publicznych, nr 40, lipiec 2005, [Online], dostępne: <http://www.isp.org.pl/files/14368526040424298001120731147.pdf>, 31.10.2011, ss. 3-6.

⁸ Por. S. Heffer, *Rise of the Fourth Reich, how Germany is using the financial crisis to conquer Europe?*, „Daily Mail”, 17.08.2011, [Online], dostępne: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2026840/European-debt-summit-Germany-using-financial-crisis-conquer-Europe.html#ixzz1bevFHbK9>, 10.09.2011; F. Roth, *Who can be trusted after financial crisis*, CEPS Working Document, No. 302, November 2009.

czącego José Manuel Barroso, który komentując przedstawiane przez Radę Europejską nowe scenariusze wyjścia z kryzysu i walki z jego skutkami, nawołuje do pogłębienia współpracy międzyinstytucjonalnej, broniąc tym samym pozycji kierowanej przez niego instytucji.

Rywalizacja międzyinstytucjonalna wiąże się ze ścieraniem się dwóch koncepcji przywództwa europejskiego. Pierwsze, oparte o rozwiązania traktatowe i skoncentrowane wokół Rady Europejskiej i KE, staje się mniej efektywne przy wzroście znaczenia przywództwa nieformalnego, pozatraktatowego, opartego na bilateralnej współpracy przywódców Niemiec i Francji.⁹ Tym samym można obserwować, że w kontekście walki z kryzysem przywództwo europejskie lokuje się poza traktatem, zaś instytucje supranarodowe, szczególnie KE, sprawują rolę wykonawcy decyzji podjętych przez te dwa państwa, w szczególności Niemcy, bowiem obecny sposób działania tandemu francusko-niemieckiego wydaje się służyć z jednej strony ukryciu siły Niemiec w UE, a z drugiej – zakryciu słabości Francji, której kondycja gospodarcza bywa określana jako wysoce niestabilna.¹⁰

Sześciomiesięczne przewodnictwo Polski w pracach Rady UE przypadło bez wątpienia na okres niezwykle trudnych decyzji politycznych, na które nasze państwo mogło mieć jedynie ograniczony wpływ.¹¹ Nie mogło jednak oznaczać to biernego przyglądania się bieżącej sytuacji politycznej w UE. Zadania, przed którym stoi każde państwo sprawujące prezydencję w warunkach Traktatu z Lizobny, obowiązującego od 1 grudnia 2009 r., są ważne i inspirujące. Wśród priorytetów na okres przewodnictwa Polski w Radzie UE znalazły się sprawy wynikające z kalendarza zadań UE, którymi aktualnie zajmuje się ona w ramach szeroko rozumianego procesu legislacyjnego.¹²

Kalendarz UE zobligował Polskę jako państwo sprawujące prezydencję do podjęcia w szczególności prac na budżetem rocznym UE na 2012 r., jak również do zainaugurowania i nadania głównych tonów debacie dotyczącej kształtu WRF na lata 2014-2020. Bez wątpienia, w kontekście kryzysu w strefie euro, negocjacje w tych dwóch obszarach nabierają szczególnej trudności, tym bardziej, że prace zarówno nad budżetem jednorocznym, jak i wieloletnim, prowadzone są w tle rywalizacji między instytucjami o sprawowanie przywództwa europejskie-

⁹ Jednym z ustaleń kolejnych spotkań bilateralnych przywódców Niemiec i Francji jest złożenie obietnicy opracowania i przedłożenia na spotkaniu Rady Europejskiej w grudniu br. kompleksowego pakietu antykryzysowego, w skład którego mają wchodzić instrumenty koordynacji polityki gospodarczej.

¹⁰ Por. W. Glomb, *The Franco-German Tandem Confronts the Euro Crisis*, Fandapol, February 2011, Paris, s. 33 i nast.

¹¹ Zob. *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej. Doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, Z. Czachór, M. Tomaszuk (red.), Wydawnictwo Naukowe WNPiD, Poznań 2009.

¹² Por. *Priorytety prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej*, Z. Czachór, T. Szymczyński (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.

go, która wynika również z wprowadzenia istotnych modyfikacji na podstawie Traktatu z Lizbony.¹³

Rola Komisji Europejskiej w negocjacjach założeń Strategii Europa 2020¹⁴

Strategia *Europa 2020*, opracowana pod koniec 2009 r. i przyjęta w formie komunikatu KE w marcu 2010 r., stanowić ma odpowiedź UE na wyzwania, z jakimi państwa członkowskie muszą się zmierzyć na skutek ogólnoświatowego kryzysu finansowego i gospodarczego zapoczątkowanego w USA upadkiem banku Lehman Brothers jesienią 2008 r. KE słusznie przewidywała, że jednym ze skutków kryzysu będzie istotne spowolnienie gospodarcze skutkujące m.in. wzrostem stopy bezrobocia. Obawiano się, iż bez podjęcia zdecydowanych działań, polegających na opracowaniu i wdrożeniu odważnej odpowiedzi politycznej na pojawiające się wyzwania, UE pogrąży się w długotrwałej recesji.¹⁵

Z punktu widzenia poszczególnych państwa członkowskich UE negocjacje głównych założeń strategii *Europa 2020* miały również niezwykle istotne znaczenie, bowiem było jasne, iż dokument ten stanie się podstawą do dalszego planowania priorytetów budżetowych UE, a w szczególności konstruowania przez KE założeń WRF na lata 2014-2020. W związku z tym poszczególne państwa członkowskie, uznając rolę KE w planowaniu strategicznych działań gospodarczych i politycznych UE, podejmowały starania zmierzające w kierunku takiej priorytetyzacji celów, które w najbardziej oczekiwany przez nie sposób odzwierciedlałyby uwarunkowania ich gospodarek, dotkniętych w różny sposób rozlewającym się po Europie kryzysem.

¹³ Por. M. J. Tomaszuk, *Implementacja Traktatu z Lizbony w zakresie rocznej procedury budżetowej UE*, [w:] J. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony*, Wydawnictwo Naukowe ISP PAN, Warszawa 2011; M.J. Tomaszuk, *Uwarunkowania negocjacji Ram Finansowych UE na lata 2014-2020 w świetle założeń Strategii „Europa 2020”*, „European Studies and Analyses Scientific. Semi-Annual”, 2010, Nr 6.

¹⁴ Por. M. Tomaszuk, *Uwarunkowania negocjacji Perspektywy Finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020 w świetle priorytetów polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej*, [w:] *Priorytety prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej*, Z. Czachór, T. Szymczyński (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.

¹⁵ Rada Europejska w swych konkluzjach z grudnia 2009 r. podkreśla konieczność przeanalizowania sposobów zapewnienia stabilnych finansów publicznych, z jednoczesnym zachowaniem inwestycji i dobrobytu społecznego, stworzenia skutecznych rynków pracy sprzyjających integracji społecznej, dalszego wzmocnienia rynku wewnętrznego i pełnego wykorzystania wzajemnych korzyści płynących z handlu zewnętrznego i otwartości. Inne to: bardziej ekologiczna gospodarka, poprawa otoczenia biznesowego i bazy przemysłowej, a także rozszerzanie bazy wiedzy w zakresie badań naukowych i innowacji. Por. *Konkluzje Rady Europejskiej z 10-11 grudnia 2009 r.*, EUCO 6/09.

Jak wskazuje KE, nowa polityka, nastawiona na minimalizację skutków kryzysu gospodarczego i finansowego w Europie i na świecie, powinna wyraźnie przyczynić się do wzrostu spójności społecznej oraz propagowania włączania społecznego, zwalczania bezrobocia a równocześnie zabezpieczyć dobrze funkcjonujące rynki pracy. Tym samym zdaniem KE: „Europa potrzebuje silnej i konkurencyjnej bazy przemysłowej, nowoczesnego sektora usług oraz znakomicie prosperującego rolnictwa, gospodarki wiejskiej oraz sektora morskiego”.¹⁶ Plan KE koncentrował się głównie wokół następujących priorytetów: (1) Tworzenie wartości poprzez oparcie wzrostu na wiedzy; (2) Wzmocnienie pozycji obywateli w społeczeństwach sprzyjających włączaniu społecznemu; (3) Tworzenie konkurencyjnej, spójnej i bardziej przyjaznej dla środowiska gospodarki.

Strategia *Europa 2020* została wstępnie przyjęta przez Radę Europejską podczas spotkania w Brukseli, które odbyło się w marcu 2010 r. KE miała czas do końca 2010 r. na opracowanie szczegółowych wytycznych do dokumentu, uwzględniając stanowiska poszczególnych państw członkowskich notyfikowane jej służbom. Przepisy wykonawcze skoncentrowano wokół siedmiu projektów przewodnich. Wśród nich znalazły się: *Unia innowacji, Młodzież w drodze, Europejska Agenda Cyfrowa, Europa efektywnie korzystająca z zasobów, Polityka przemysłowa w erze globalizacji, Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia oraz Europejski program walki z ubóstwem*. Z zapisami strategii korespondują założenia ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej przyjęte na marcowym szczycie Rady Europejskiej.¹⁷

Należy zwrócić szczególną uwagę na przynajmniej dwie optyki towarzyszące formułowaniu założeń strategii *Europa 2020*. Po pierwsze, wbrew oczekiwaniom ekonomistów, a także trendom ogólnoswiatowym, UE nadal ma utrzymywać socjalny model gospodarki, co może okazać się zbyt dużym obciążeniem szczególnie w sytuacji, gdy UE płaci wysoki rachunek za kryzys gospodarczy i finansowy, a w ostatnim okresie – kryzys zadłużeniowy państw peryferyjnych strefy euro. Nawet jeśli w dokumencie pojawiają się zapisy o konieczności dofinansowania rozwoju infrastruktury naukowo-badawczej, czy też mobilności studentów, bez zmiany podejścia do roli państwa w gospodarce na niewiele mogą się zdać zabiegi mające na celu aktywizować nie tylko młodzież, ale również osoby wykluczone społecznie.

Po drugie, istotnym kierunkiem rozwoju gospodarczego UE w najbliższych latach ma być innowacyjna gospodarka oparta na wiedzy. Bezsprzecznie jest to kierunek rozwoju gospodarczego, który przy efektywnej koordynacji na poziomie UE może przyczynić się do poprawy konkurencyjności gospodarki. Z punktu widzenia nowych państw członkowskich dostrzec należy jednak, że większość centrów innowacji technologicznych jest ulokowana w trójkącie państw: Wielka

¹⁶ Ibidem, s. 4.

¹⁷ Są to cztery cele przewodnie: 1. Wspieranie konkurencyjności; 2. Wspieranie zatrudnienia; 3. Dalsze przyczynianie się do stabilności finansów publicznych; 4. Wzmacnianie stabilności finansowej. Por. *Konkluzje Rady...*, s. 15.

Brytania, Niemcy, Francja. Przy utrzymywaniu w dalszym ciągu niskiej liczby innowacji technologicznych oraz nadal stosunkowo niewielkiej liczbie patentów pochodzących z nowych państw członkowskich może to prowadzić do wzrostu konkurencyjności gospodarczej tylko niektórych państw członkowskich i w efekcie do rozwarstwienia gospodarczego UE. W opinii Centrum für Europäische Politik propozycje zawarte w *Europie 2020*, prowadzą w efekcie do interwencjonistycznego modelu zarządzania gospodarką motywowanego polityką przemysłową.¹⁸

Nieco mniej krytyczny w stosunku do nowej strategii był Parlament Europejski (PE). W rezolucji z czerwca 2010 r. posłowie podkreślili, że w obliczu utrzymującej się powagi kryzysu finansowego, dążyć należy do przyjęcia nowej strategii gospodarczej oraz podjęcia jak najszybciej konkretnych działań zaradczych. Analizując poszczególne projekty kluczowe strategii *Europa 2020*, Parlament wezwał Radę do przyjęcia ogólnych ram programowych i zaapelował o wydłużenie czasu refleksji nad bardziej szczegółowymi rozwiązaniami. Można śmiało powiedzieć, że PE jest niekwestionowanym liderem we wdrażaniu założeń strategii *Europa 2020*. Daje temu wyraz poprzez konstruowanie swoich priorytetów rocznych budżetów UE. Posłowie do PE uznają, bowiem, że strategia *Europa 2020* jest kluczowym priorytetem m.in. budżetu na 2011 r. Stąd zagwarantowali odpowiednie finansowanie dla wchodzących w jej skład działań i polityk. Opowiedzieli się m.in. za zwiększeniem płatności na badania i innowacje, politykę spójności oraz edukację. Więcej pieniędzy zarezerwowali również na zarządzanie migracjami oraz przychylnym uchodźców.¹⁹

Jednak, jak zauważa posłanka – sprawozdawczyni budżetu UE na 2012 r. – Francesca Balzani: „Rada też uznaje wagę tej strategii, ale ze względu na oszczędności nie jest gotowa do wystarczającego jej finansowania.”²⁰ Jak wspomniano, strategia *Europa 2020* jest strategicznym dokumentem, do którego odnoszą się inne gospodarcze działania UE.²¹ Na okres polskiej prezydencji, która zgodnie ze wstępnie nakre-

¹⁸ Por. K. D. Sohm, M. Kullas, *Komunikat Unii Europejskiej i Konkluzje Rady Europejskiej Strategia Europa 2020*, Centrum für Europäische Politik, 12.04.2010, [Online], dostępne: www.cep.eu/footer/legal-notice, 12.09.2011, s. 4.

¹⁹ Por. Parlament Europejski, *Wspólny Projekt Rezolucji w sprawie strategii UE 2020*, 15.06.2010, Dokumenty z posiedzenia, RC\820615.PL.doc, 31.10.2011.

²⁰ F. Balzani, *Budżet powinien być nastawiony na rozwój*, [Online], dostępne: <http://www.europarl.europa.eu/pl/headlines/content/20111014FCS29306/6/html/Balzani-Bud%C5%BCet-powinien-by%C4%87-nastawiony-na-rozw%C3%B3j>, 31.10.2011.

²¹ KE prowadzi również strategiczny dialog z parlamentarną komisją SURE oraz państwami trio-prezydencji w latach II poł. 2011-2012. Studzi optymizm nieprzyjęcie budżetu UE na 2011 rok. Brak porozumienia między PE i Radą UE w ramach koncyliacji skutkowało zarysowaniem się pierwszych linii podziału wśród państw członkowskich co do metod walki UE ze skutkami kryzysu gospodarczego. Zasadnicza różnica zdań może utrudnić finansowanie głównych priorytetów EU 2020, jak m.in. finansowanie nauki, młodzieży, walki z wykluczeniem społecznym nie tylko ze względu na ubóstwo, czy też wdrażanie innowacyjnych rozwiązań w gospodarce.

ślonymi priorytetami²² przystąpi do negocjacji WRF na lata 2014-2020, przypadł wstępny przegląd założeń strategii.²³

Polska prezydencja w Radzie UE była odpowiedzialna za skoordynowanie stanowiska całej Rady co do budżetu UE na 2012 r. i *de facto* również co do treści strategii. Z wcześniejszych wypowiedzi polskiego rządu można wnioskować, że Warszawa nie jest entuzjastycznie nastawiona do agendy. W oficjalnym stanowisku rząd RP proponował już na początku 2010 r. koncentrację w treści strategii *Europa 2020* na trzech priorytetach: (1) wykorzystanie potencjału innowacyjności i kreatywności, co wiąże się z rozwojem kapitału intelektualnego we wszystkich czterech jego aspektach (kapitał ludzki, kapitał strukturalny, kapitał społeczny, kapitał relacyjny); (2) pogłębienie rynku wewnętrznego; (3) rozwój szeroko rozumianej infrastruktury – transportowej, energetycznej i teleinformatycznej.²⁴

Można z tego wnioskować, jak będzie wyglądało stanowisko Polski w rozmowach o WRF na lata 2014-2020 i jakich koalicjantów będziemy szukali w gronie członków Rady UE. Podstawą solidarnościowego podejścia do WRF są dobrze przyjęte przez Warszawę konkluzje Rady Europejskiej z czerwca 2010 r., które w odniesieniu do strategii *Europa 2020* uwzględniają podnoszone wcześniej postulaty m in. dostrzeżenia wagi rozwoju infrastruktury oraz roli stymulacyjnej polityki spójności wraz z jej funduszami w podnoszeniu konkurencyjności gospodarek na dorobku.

Nie ulega wątpliwości, iż KE jako instytucja odpowiedzialna za kondycję rynku wewnętrznego odegrała kluczową rolę w opracowaniu omówionej wyżej średniookresowej strategii gospodarczej UE. Polska prezydencja nie może i nie pomija roli, jaką KE odgrywa w kontekście prac nad budżetem UE na 2012 r., jak i nad WRF na lata 2014-2020, które stanowić będą praktyczną realizację założeń przyjętej strategii *Europa 2020*.

²² *Priorytety i Program Polskiego Przewodnictwa w Radzie UE w II połowie 2011 r.*, [Online], dostępne: <http://www.prezydencjaue.gov.pl/obszary-przygotowa/programowanie>, 31.10.2011.

²³ W celu objęcia monitoringiem i controllingiem założeń agendy *Europa 2020* KE przyjęła następujące wytyczne: 1. *Roczne sprawozdanie gospodarcze* – sprawozdanie publikowane przez KE co roku w styczniu będzie punktem wyjścia dla dyskusji na temat strategii *Europa 2020* podczas wiosennego posiedzenia Rady Europejskiej; 2. *Krajowe programy reform (KPR)* – podstawowe narzędzia realizacji strategii *Europa 2020* na szczeblu krajowym; rządy poszczególnych państw członkowskich przedstawiać je będą w kwietniu każdego roku, razem z programami stabilności i konwergencji; 3. *Programy stabilności i konwergencji* – kraje strefy euro przygotowują co roku programy stabilności, a pozostałe kraje UE – programy konwergencji; tego rodzaju nadzór nad polityką budżetową poszczególnych państw członkowskich i jej koordynacja służyć mają zapewnieniu bardziej rygorystycznej dyscypliny budżetowej; 4. *Zalecenia dla poszczególnych krajów oraz opinie* – po zapoznaniu się ze sprawozdaniami krajowymi oraz ogólnym sprawozdaniem na temat sytuacji w strefie euro w czerwcu każdego roku KE będzie kierowała do poszczególnych krajów zalecenia i opinie; 5. *Ostrzeżenia* – w przypadkach, gdy kraje nie wypełnią zaleceń KE w odpowiednim terminie. Por. <http://ec.europa.eu/europe2020/>.

²⁴ *Stanowisko Rządu RP przyjęte w dniu 12 stycznia 2010 r.*, do: Dokument roboczy Komisji, Konsultacje dotyczące przyszłości Strategii „UE 2020”, źródło własne.

Inauguracja negocjacji założeń WRF na lata 2014-2020

Długo oczekiwany pakiet propozycji w sprawie wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2014-2020 został przedstawiony przez KE w końcu czerwca 2011 r., a zatem w przededniu objęcia przez Polskę sześciomiesięcznego przewodnictwa w Radzie UE. Jeśli WRF uzna się za instrument służący realizacji celów zawartych w strategii *Europa 2020*, przynajmniej w takim stopniu, w jakim za realizację strategii odpowiedzialna jest UE w zakresie swych kompetencji wyłącznych lub dzielonych z państwami członkowskimi, to stwierdzić należy, iż projekt WRF określa nie tylko sposób finansowania działalności UE w okresie po 2013 r., ale przede wszystkim wskazuje kierunek działań, jakie UE powinna podjąć, aby wesprzeć państwa członkowskie w poszukiwaniu rozwiązania problemów obecnie je trapiących.

Opracowywane WRF na lata 2014-2020 wywołują wiele politycznych emocji i oczekiwań. Prace nad dokumentem odbywają się w kontekście obniżającego się znaczenia globalnego gospodarki europejskiej oraz nadal powiększających się różnic w rozwoju gospodarczym państw członkowskich UE. Stąd wielu polityków zdaje się podzielać przekonanie, że jeśli UE chce mieć wpływ na kształtowany nowy porządek międzynarodowych stosunków gospodarczych i tym samym na globalne zarządzanie kryzysem, musi jeszcze bardziej skonsolidować i wzmocnić się politycznie i gospodarczo.²⁵

Potrzebę wspólnego działania w duchu solidarności podkreślał premier Donald Tusk podczas przemówienia w PE inauguruującego polską prezydencję w Radzie UE. W podobnym tonie wypowiadają się czołowi politycy niemieccy, którzy – podobnie jak premier D. Tusk – uważają, że Europa musi dać wyraźny sygnał wspólnych interesów walki z kryzysem w oparciu o jeszcze więcej solidarności. Uważają oni również, że kryzys, mimo negatywnych skutków dla gospodarek i społeczeństw, należy wykorzystać na potrzeby wzmocnienia i pogłębienia jedności UE, by w przyszłości podnieść jej znaczenie na rynku globalnym.²⁶

Fakt, iż inauguracja debaty na temat kształtu WRF przypadła na okres przewodnictwa Węgier i Polski, tj. dwóch państw członkowskich, należących do grupy beneficjentów netto budżetu UE, a zatem zainteresowanych utrzymaniem dotychczasowej reguły wydatkowej, hojnie wspomagającej rozwój i modernizację postkomunistycznych gospodarek państw Europy Środkowo-Wschodniej, uznać należy za element sprzyjający. Niewątpliwie, z perspektywy polskich interesów narodowych za korzystny uznać można również układ personalny w głównych instytucjach UE zaangażowanych w negocjacje budżetowe. Niezwykle istotną rolę komisarza ds. programowania finansowego i budżetu dzierży Janusz Lewan-

²⁵ D. Schwarzer, *EU: schlecht ausbalanciert*, „Internationale Politik“, Mai/Juni 2011, Nr 3, s. 30.

²⁶ H. U. Klose, R. Polenz, *Wahre Werte, falsche Freunde. Deutschland Partner sitzen im Westen: eine Erinnerung aus gegebenem Anlass*, „Internationale Politik“, September/Oktober 2011, Nr 5, s. 26 i nast.

dowski, natomiast prace PE koordynował jeszcze niedawno jego przewodniczący Jerzy Buzek, a dużym zaangażowaniem w prace Komisji Budżetowej PE wykazuje się posłanka Sidonia Jędrzejewska.²⁷

To właśnie PE, opowiadający się za istotnym zwiększeniem środków dostępnych w ramach WRF na lata 2014-2020, może stać się jednym z najważniejszych sojuszników Polski. Wsparcie z jego strony będzie możliwe przede wszystkim dzięki zmianie procedury przyjmowania WRF. Zgodnie z art. 312 par. 1 ust 1 TFUE: „Rada, stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, przyjmuje rozporządzenie określające wieloletnie ramy finansowe. Rada stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, który stanowi większością głosów wchodzących w jego skład członków.”²⁸ Dotychczas PE był jedynie konsultowany w zakresie kształtu WRF.²⁹

Mimo iż dobry kapitał relacyjny jest podstawą efektywnego dialogu międzyinstytucjonalnego, bez którego trudno osiągnąć dobre porozumienie, nie należy jednak zapominać, że od państwa sprawującego prezydencję oczekuje się, iż będzie działało jako mediator i dobry negocjator uwzględniający interesy nie tylko wszystkich państw członkowskich, ale również innych instytucji UE. Niewątpliwie najważniejszym wyzwaniem, przed którym stoi Polska, jest dobra współpraca z pozostałymi państwami wchodzącymi w skład obecnej trio-prezydencji, tj. z Danią i Cyprem, które będą odpowiadać za przebieg negocjacji budżetowych w kluczowym dla osiągnięcia porozumienia w tej kwestii roku 2012.³⁰ W szczególności w momencie przekazania prezydencji Danii, która pozostaje jednym z najbardziej eurosceptycznych państw członkowskich, zainteresowanym istotnym zmniejszeniem środków w ramach WRF, Warszawa powinna stanąć na czele koalicji państw Europy Środkowo-Wschodniej, której najważniejszym zadaniem będzie przekonanie państw netto do modelu wyjścia z kryzysu w oparciu o finansowanie w duchu europejskiej solidarności, m.in. zasadniczych priorytetów polityki spójności.

Nie ulega wątpliwości, iż mimo obecnie sprawowanego przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE, jak i przynależności do trio-prezydencji, pozycja ne-

²⁷ *Ważne ile dostaniemy, ale ważniejsze – na jakich zasadach*. Wywiad z S. Jędrzejewską, 7.07.2011, [Online], dostępne: <http://biznes.interia.pl/news/wazne-ile-dostaniemy-ale-wazniejsze-na-jakich-zasadach,1664913>, 31.10.2011.

²⁸ *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. U. C 83 z 30 marca 2010 r., dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index.htm>, 31.10.2011.

²⁹ A. Gostyńska, P. Tokarski, *Budżet UE na rok 2011 jako narzędzie walki Parlamentu Europejskiego o wpływ w Unii Europejskiej*, „Biuletyn PISM”, Nr 137 (745), 01.12.2010.

³⁰ J. Eriksson, *Options for EU Budget Reform*, [w:] *The Contribution of 16 European Think Tanks to the Polish, Danish and Cypriot Trio Presidency of the European Union*, E. Fabry (red.), July 2011, [Online], dostępne: <http://www.europeum.org/index.php/en/eu-policies-and-budget/115-publications/1615-tgae-the-contribution-of-16-european-think-tanks-to-the-polish-danish-and-cypriot-trio-presidency-of-the-european-union>, 31.10.2011, s. 128-134.

gocjacyjna naszego państwa jest dość trudna. Z jednej strony bowiem Polska jest nie tylko największym beneficjentem netto funduszy UE w ramach obecnej perspektywy finansowej na lata 2007-2013, ale również potencjalnie największym beneficjentem funduszy UE w ramach WRF na lata 2014-2020. Z drugiej jednak strony Polska, która w sposób jednoznaczny opowiada się za zwiększeniem środków dostępnych w ramach WRF, jest jednocześnie przedstawiana jako jedno z niewielu państw, które, mimo kryzysu finansowego i gospodarczego rozlewającego się po Starym Kontynencie, przeszło przez niego niemal „suchą stopą”, tj. bez konieczności wprowadzania drastycznych planów oszczędnościowych służących konsolidacji finansów publicznych i ograniczaniu deficytu budżetowego.

Pojawiają się zatem głosy sprzeciwu wobec zwiększania środków w ramach budżetu UE, tym bardziej³¹, że wszystkie te państwa, które były lub są zagrożone niewypłacalnością (Grecja, Irlandia i Portugalia, Hiszpania, Włochy, Cypr) należały lub nadal należą do największych beneficjentów netto budżetu UE.³² Państwom tym zarzuca się często, iż nie wykorzystały one otrzymywanej pomocy w celach inwestycyjnych, ale konsumpcyjnych, odkładając na później konsolidację finansów publicznych. Pomija się jednak fakt, iż opis ten nie znajduje zastosowania w równym stopniu do wszystkich wspomnianych państw, co może zostać łatwo wykorzystane do manipulacji społecznego odbioru.³³

Z dotychczasowych obserwacji prac polskiej prezydencji nad WRF widać, iż Polska zastosowała ciekawą taktykę negocjacyjną polegającą na poszerzeniu zasięgu debaty nad tym zagadnieniem o parlamenty narodowe i o PE. Polska prezydencja słusznie argumentowała ustami Mikołaja Dowgielewicza³⁴, że budżet UE jest polityką przełożoną na liczby i w dobie kryzysu, zaciskania pasa przez dużych graczy rynku wewnętrznego należy skoncentrować debatę nie tylko na wydatkach budżetowych, ale również na nowych źródłach dochodu.³⁵

³¹ Por. tzw. List Pięciu, podpisany m.in. przez kanclerz Niemiec Angelę Merkel, prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy'ego i premiera Wielkiej Brytanii Davida Camerona, skierowany do KE, w którym znalazł się postulat zamrożenia przyszłego, wieloletniego budżetu UE na obecnym poziomie (ew. z uwzględnieniem poziomu inflacji), mimo iż na mocy Traktatu z Lizbony przyznano UE nowe kompetencje, np. w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatycznym, czy też dotyczących umocnienia pozycji UE na arenie międzynarodowej (utworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych). Co więcej, jeszcze na gruzień br. planowane jest podpisanie traktatu akcesyjnego przez Chorwację, a w okresie obowiązywania WRF na lata 2014-2020 można spodziewać się rozszerzenia UE o kolejne państwa z regionu Bałkanów Zachodnich, co oznacza konieczność zapewnienia już teraz odpowiednich środków finansowych.

³² E. Rubio Bercello, *Rethinking EU Finance in Light of the Crisis. Balancing Growth and Austerity Needs*, [w:] *The Contribution of 16 European Think Tanks*, E. Fabry (red.), op. cit., s. 134-140.

³³ C. Reiermann, *Europe on the Verge of Becoming a Transfer Union (translated from the German by Josh Ward)* „Der Spiegel”, 08.01.2011, [Online], dostępne: <http://www.spiegel.de/international/spiegel/0,1518,777671,00.html>, 31.10.2011.

³⁴ M. Dowgielewicz, *Dobry budżet dla Unii*, „Gazeta Wyborcza”, 19.10.2011.

³⁵ W pakiecie propozycji dot. WRF KE zaproponowała wprowadzenie dwóch nowych źródeł fi-

Z pewnością okolicznością niesprzyjającą debacie o WRF, oprócz światowego kryzysu, jest również sytuacja polityczna w niektórych państwach, ale – zdaniem Janusza Lewandowskiego – stosowana przez prezydentę metoda poszerzenia osób zaproszonych do dyskusji łączona z metodą małych kroków może przygotować dobrą propozycję wyjściową dla przejmujących od nas przewodnictwo Duńczyków. Polskie działania można scharakteryzować przez pryzmat poszukiwania klucza do pobudzania gospodarczego całej UE, poprzez stymulację rozwoju w regionie Europy Środkowej i Wschodniej. Bez pobudzenia gospodarczego nie da się bowiem zwalczać kryzysu i jego skutków.³⁶

Podsumowanie

Polska stara się pokazać jako państwo odpowiedzialne za znalezienie dróg wyjścia z kryzysu. Z takim przekonaniem udawała się nasza delegacja na szczyt G20 w Cannes, który miał okazję pod przewodnictwem Francji na wypracowanie globalnego pakietu antykryzysowego budującego przede wszystkim wzajemne zaufanie państw i rynków. Jednak na przeszkodzie wypełnienia tej roli stoją brak jedności europejskiej przejawiający się m. in. w problemach z przyjęciem w państwach członkowskich drugiego pakietu ratunkowego dla Grecji oraz brak porozumienia co do modelu zacieśniania integracji gospodarczej. Ponadto zwraca się uwagę, że „z chwilą przeobrażenia kryzysu bankowego w fiskalny społeczność międzynarodowa jest coraz bardziej podzielona co do metod zarządzania kryzysem.”³⁷

Co prawda, nie można zarzucić UE braku inicjatywy i działań zmierzających do ratowania strefy euro przed rozpadem, jednak – jak się wydaje – działania te są oparte na kruchym porozumieniu członków strefy. Kruchomość porozumienia wynika z braku wzajemnego zaufania i zbiorowej wiary w sens utrzymywania projektu wspólnej waluty.³⁸

nansowania unijnego budżetu innych niż składki wpłacane do niego przez poszczególne państwa członkowskie, tj. podatek od transakcji finansowych (ang. Financial Transaction Tax, FTT) oraz część przychodów z podatku VAT tak, aby uniezależnić częściowo budżet UE od długotrwałych negocjacji między państwami członkowskimi, które zwracają uwagę przede wszystkim na to, ile każde z nich otrzyma w ramach wspólnego budżetu (tzw. polityka „juste retour”).

³⁶ To przekonanie zdaje się również potwierdzać PE, którego solidarnościowe podejście do budżetu i do WRF jest wykorzystywane przez polską prezydentę.

³⁷ Por. M. Menkes, *Zarządzanie kryzysowe na szczycie G20 w Cannes*, „Biuletyn PISM”, Nr 101 (850), 31.10.2011.

³⁸ Por., S. Jenkins, *Komu biją euro*, „The Guardian”, 18.10.2011.

Polskiemu przewodnictwu z trudnością przychodzi forsowanie stanowiska w sprawie wieloletniego budżetu, które ma łączyć głosy o ograniczaniu budżetu z postulatami debaty o szukaniu instrumentów pobudzenia gospodarczego całej UE i szukania w ramach rynku wewnętrznego instrumentów trwałego wzrostu. Nie można jednak zarzucić, że polski rząd nie próbuje lobbować na rzecz takiej logiki wyjścia z kryzysu. Mimo zarzutów o niefortunne dobieranie terminów na strategiczne spotkania w sprawie budżetu, przyznać trzeba, że każda okazja do rozmowy o finansach jest dobra. Zaś zorganizowanie konferencji na temat nowego budżetu bezpośrednio przed szczytem antykryzysowym UE i państw strefy euro można uzasadniać chęcią ukierunkowania opinii przed najważniejszymi ustaleniami.

Trudno ocenić, w jaki sposób polskie przewodnictwo wykorzystuje napięcie interpersonalne, a *de facto* międzyinstytucjonalne, między Przewodniczącym Rady Europejskiej a Przewodniczącym Komisji. Ten pierwszy ma być szefem rady strefy euro odpowiedzialnej za europejski rząd gospodarczy, zaś ten drugi wykorzystuje wszystkie okazje do przypominania, iż to właśnie kierowana przez niego KE ma uprawnienia do bycia eurorządem. Wydaje się, że największym beneficjentem tego konfliktu będzie PE, który odważnie korzysta ze swoich uprawnień budżetowych przypominając, że jedną z dróg wychodzenia z kryzysu i walki z jego skutkami musi być wsparcie instrumentów wzrostu gospodarczego wyrażonych w strategii *Europa 2020*. Mimo posiadania zdania odrębnego wobec tejże strategii, Polska stara się wspierać działania PE w tym zakresie, zapominając jednak o budowaniu konsensu w ramach RUE.

Polska pokazała się jako budowniczy kompromisów międzyinstytucjonalnych koniecznych do przyjęcia tzw. sześciopaku. Przyjęcie dokumentu blokowały ambicje polityczne KE i Rady UE, których celem było przejęcie kontroli nad ważnym mechanizmem kontroli finansowej: nad budżetami państw członkowskich – *de facto* spór dotyczył trybu i zasad wydawania decyzji o sankcjach za nieprzestrzeganie progów ostrożnościowych. Osiągnięty kompromis nie tylko pozwolił na porozumienie w tej sprawie i przyjęcie dokumentów, ale również na zawarcie nieformalnego sojuszu PE i KE i tym samym zrównoważenie silnej pozycji państw członkowskich.

Polski rząd przychylnie patrzy na postulowaną przez KE ustami J. Lewandowskiego oraz zawartą w propozycji WRF na lata 2014-2020 debatę o nowych źródłach dochodów do budżetu UE. To ważne działania z punktu widzenia zmniejszenia dążeń państw członkowskich wpłacających więcej do budżetu, do konstruowania programów europejskich refinansujących im ich wpłaty na jak najwyższym poziomie. Propozycje nowych europodatków wspierane przez Polskę spotykają się ze wstępnym poparciem Niemiec i Francji. Trudności z ich zaakceptowaniem, szczególnie podatku od transakcji finansowych, może mieć Wielka Brytania, która raczej jest skłonna do debaty o oszczędnościach niż o utrzymaniu dotychczasowych pułapów wydatków warunkowanych nowymi źródłami dochodu.

Nie można również zapominać, że nowe WRF będą odbiciem nastrojów politycznych i gospodarczych państw członkowskich płatników netto. W porównaniu z poprzednim rokiem opór płatników netto powiększa się i będąca po przeciwnej stronie grupa przyjaciół kohezji maleje gubiąc po drodze ważne kontrargumenty na oszczędnościową retorykę. Stawka, o jaką walczy grupa przyjaciół kohezji, jest duża. Polega ona na walce o brak koncentracji środków WRF wyłącznie na tych politykach, z których płatnicy netto mogliby dokonywać jak największych transferów.

Polski nie stać instytucjonalnie, ale również politycznie – mimo przewodnictwa w Radzie – na sprawowanie nie tylko przez pół roku roli przywódcy europejskiego rozumianej jako „umiejętność tworzenia odpowiedniej do wyzwań wizji, przekonania do niej ludzi, zaplanowania strategii oraz skutecznego jej wdrożenia.³⁹” Szczyt wrocławski z zaproszonym Sekretarzem Skarbu USA Timothyem Geithnerem, zamiast wzmocnić jedność europejską, pokazał duże rocznice i chęć rozwiązywania problemów na drodze partykularnych rozwiązań bez postulowanej unijnej solidarności.

Literatura:

Dokumenty:

- Komisja Europejska, Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela, 3.03.2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska, EU Budget proposal – Multiannual Financial Framework 2014-2020, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwk1420/fin_fwk1420_en.cfm, 31.10.2011.
- Konkluzje Rady Europejskiej z 10-11 grudnia 2009 r., EUCO 6/09.
- Parlament Europejski, Wspólny Projekt Rezolucji w sprawie strategii UE 2020, 15.06.2010, Dokumenty z posiedzenia, RC\820615.PL.doc.
- Priorytety i Program Polskiego Przewodnictwa w Radzie UE w II połowie 2011 r., [Online], dostępne: <http://www.prezdydencjaue.gov.pl/obszary-przygotowa/programowanie>, 14.08.2010.
- Stanowisko Rządu RP przyjęte w dniu 12 stycznia 2010 r., do: Dokument roboczy Komisji, Konsultacje dotyczące przyszłości Strategii „Europa 2020”, źródło własne.
- Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. C 83 z 30 marca 2010 r., [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index.htm>, 31.10.2011.

Druki zwarte:

- Czachór Z., Tomaszuk M. (red.), *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej. Doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD, Poznań 2009.
- Orłowski W.M., *Świat do przeróbki. Spekulanci, bankruci, giganci i ich rywale*, Agora SA, Warszawa 2011.
- Tomaszuk M.J., *Implementacja Traktatu z Lizbony w zakresie rocznej procedury budżetowej UE*, [w:] Fiszer J. (red.), *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony*, Wydawnictwo Naukowe ISP PAN, Warszawa 2011.

³⁹ W.M. Orłowski, *Świat do przeróbki. Spekulanci, bankruci, giganci i ich rywale*, Agora SA, Warszawa 2011, s. 236.

- Tomaszuk M.J., *Uwarunkowania negocjacji Ram Finansowych UE na lata 2014-2020 w świetle założeń Strategii „Europa 2020”*, „European Studies and Analyses Scientific Semi-Annual” 2010, Nr 6.
- Tomaszuk M.J., *Uwarunkowania negocjacji Perspektywy Finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020 w świetle priorytetów polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej*, [w:] Czachór Z., Szymczyński T. (red.), *Priorytety prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.

Najważniejsze artykuły:

- Balzani F., *Budżet powinien być nastawiony na rozwój*, [Online], dostępne: <http://www.europarl.europa.eu/pl/headlines/content/20111014FCS29306/6/html/Balzani-Bud%C5%BCet-powinien-by%C4%87-nastawiony-na-rozw%C3%B3j>, 31.10.2011.
- Dowgielewicz M., *Dobry budżet dla Unii*, „Gazeta Wyborcza”, 19.10.2011.
- Eriksson J., *Options for EU Budget Reform*, [w:] Fabry E. (red.), *The Contribution of 16 European Think Tanks to the Polish, Danish and Cypriot Trio Presidency of the European Union*, July 2011, [Online], dostępne: <http://www.europeum.org/index.php/en/eu-policies-and-budget/115-publications/1615-tgae-the-contribution-of-16-european-think-tanks-to-the-polish-danish-and-cypriot-trio-presidency-of-the-european-union>, 31.10.2011.
- Glomb W., *The Franco-German Tandem Confronts the Euro Crisis*, Fandapol, Paris, February 2011.
- Gostyńska A., Tokarski P., *Budżet UE na rok 2011 jako narzędzie walki Parlamentu Europejskiego o wpływy w Unii Europejskiej*, „Biuletyn PISM”, Nr 137 (745), 01.12.2010.
- Heffer S., *Rise of the Fourth Reich, how Germany is using the financial crisis to conquer Europe?*, „Daily Mail”, 17.08.2011, [Online], dostępne: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2026840/European-debt-summit-Germany-using-financial-crisis-conquer-Europe.html#ixzz1bevFHbK9>, 10.09.2011.
- Jenkins S., *Komu biją euro*, „The Guardian”, 18.10.2011.
- Kaczyński P.M., *Kryzys w Europie jako szansa*, „Analizy i Opinie ISP” 2005, Nr 40, lipiec, [Online], dostępne: <http://www.isp.org.pl/files/14368526040424298001120731147.pdf>, 31.10.2011.
- Klose H. U., Polenz R., *Wahre Werte, falsche Freunde. Deutschland Partner sitzen im Westen: eine Erinnerung aus gegebenem Anlass*, „Internationale Politik”, Nr 5 September/Oktober 2011.
- Menkes M., *Zarządzanie kryzysowe na szczycie G20 w Cannes*, „Biuletyn PISM”, nr 101 (850), 31.10.2011.
- Reiermann C., *Europe on the Verge of Becoming a Transfer Union (translated from the German by Josh Ward)*, „Der Spiegel”, 08.01.2011, [Online], dostępne: <http://www.spiegel.de/international/spiegel/0,1518,777671,00.html>, 31.10.2011.
- Roth F., *Who can be trusted after financial crisis*, „CEPS Working Document”, No. 30, November 2009.
- Rubio Bercello E., *Rethinking EU Finance in Light of the Crisis. Balancing Growth and Austerity Needs*, [w:] E. Fabry (red.), *The Contribution of 16 European Think Tanks to the Polish, Danish and Cypriot Trio Presidency of the European Union*, July 2011, [Online], dostępne: <http://www.europeum.org/index.php/en/eu-policies-and-budget/115-publications/1615-tgae-the-contribution-of-16-european-think-tanks-to-the-polish-danish-and-cypriot-trio-presidency-of-the-european-union>, 31.10.2011.
- Schwarzer D., *EU: schlecht ausbalanciert*, „Internationale Politik”, Nr 3, Mai/Juni 2011.
- Sohm K. D., Kullas M., *Komunikat Unii Europejskiej i Konkluzje Rady Europejskiej Strategia Europa 2020*, Centrum für Europäische Politik, 12.04.2010, [Online], dostępne: www.cep.eu/footer/legal-notice, 12.09.2011.
- Soros G., *W Europie niemożliwe stało się możliwe*, „Gazeta Wyborcza”, 13.10.2011.
- *Ważne ile dostaniemy, ale ważniejsze – na jakich zasadach. Wywiad z S. Jędrzejewską*, 7.07.2011, [Online], dostępne: <http://biznes.interia.pl/news/wazne-ile-dostaniemy-ale-wazniejsze-na-jakich-zasadach,1664913>, 31.10.2011.

JAKUB JANUS

WYDZIAŁ EKONOMII I STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH,
UNIwersytet Ekonomiczny w Krakowie

LAUREAT KONKURSU PUNKTU INFORMACYJNEGO KOMISJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – BYDGOSZCZ PRZY WYŻSZEJ SZKOLE GOSPODARKI W BYDGOSZCZY NA NAJLEPSZĄ PRACĘ MAGISTERSKĄ I LICENCJACKĄ Z ZAKRESU WSPÓŁCZESNYCH STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ (EDYCJA II – 2010)

Kontrowersje wokół niekonwencjonalnych instrumentów polityki monetarnej

Zarys treści: Instrumenty niekonwencjonalne polityki pieniężnej stanowią jedno z podstawowych działań anty kryzysowych współczesnych banków centralnych. Podstawową własnością odróżniającą je od instrumentów tradycyjnych jest fakt, iż mogą one oddziaływać na rynki: niezależnie od aktualnego poziomu stóp procentowych („zasada rozłączności”) oraz w warunkach niesprawności mechanizmów transmisyjnych. Różnice pomiędzy instrumentami wynikają z celu oddziaływania i wpływu na bilans banków centralnych. Skuteczność działań niekonwencjonalnych zależy od siły efektów sygnalizacji i bilansowego oraz zagrożeń wynikających z ich nieprawidłowej implementacji.

Wprowadzenie

Tradycyjne instrumenty polityki pieniężnej sprowadzają się we współczesnej bankowości centralnej głównie do manipulowania poziomem stóp procentowych. W odróżnieniu od nich narzędzia niekonwencjonalne stosowane są niemal wyłącznie w sytuacji, w której banki centralne (BC) nie chcą lub nie mogą oddziaływać na ich poziom.¹ W tych warunkach polityka monetarna wciąż może wpływać na rynki poprzez narzędzia oddziałujące na szereg innych zmiennych.

Nowe narzędzia stanowią wciąż otwartą, nie do końca uporządkowaną grupę. Podejmując próbę ich opisu można więc natknąć się na wiele rozbieżności

¹ Owa główna różnica pomiędzy tymi narzędziami sprawia, iż w literaturze rozróżnia się często politykę stóp procentowych (*interest-rate policy*) i bilansu banku centralnego (*balance sheet policy*).

dotyczących ich nazewnictwa: autorzy piszą o rozwiązaniach-instrumentach nie-standardowych (*non-standard measures*) lub narzędziach niekonwencjonalnych (*unconventional tools*).² Przyglądając się obu nazwom można dojść do wniosku, iż możliwe jest stosowanie tych określeń w sposób zamienny i właśnie tak są one używane w niniejszej pracy. Warto przytoczyć tutaj również pogląd ekonomistów Banku Rozliczeń Międzynarodowych (BIS), którzy twierdzą, iż narzędzia te nie są niekonwencjonalne we właściwym tego słowa znaczeniu.³ Ich specjalny charakter przypisują oni raczej niespotykanej skali i zakresowi działania, niż w samej istocie.

W normalnych warunkach instrumenty te wykorzystywane są jako pomocnicze względem narzędzi tradycyjnych. Jednakże kiedy ich implementacja następuje z pełną świadomością skutków dla konkretnych elementów mechanizmu transmisyjnego, możemy mówić o ich niekonwencjonalnym zastosowaniu.

Geneza instrumentów niekonwencjonalnych

Za moment narodzin narzędzi niekonwencjonalnych należy uznać kryzys finansowy. W warunkach kryzysowych konwencjonalne narzędzia polityki pieniężnej mogą okazać się niewystarczające dla osiągnięcia wyznaczonych celów. Po pierwsze, szok wywołujący kryzys (np. pęknięcie bańki spekulacyjnej) może być tak silny, że nominalne stopy procentowe muszą zostać sprowadzone do zera lub nieznacznie powyżej tej wartości. Na tym poziomie dalsze obniżki stóp procentowych wydają się niemożliwe.⁴ Dodatkowe antycykliczne działania banków centralnych mogą być więc przeprowadzone tylko dzięki zastosowaniu środków niekonwencjonalnych.⁵ Po drugie, rozwiązania niestandardowe są skuteczne w wypadku, w którym stopy procentowe znajdują się powyżej zera (dając możliwości ich obniżki), a mechanizm transmisyjny polityki monetarnej jest naruszony.

Bezpośrednio z tym faktem wiąże się „zasada rozłączności” (*decoupling principle*), która stanowi, iż „ten sam poziom rezerw banków komercyjnych w banku centralnym może współistnieć z różnym poziomem stopy procentowej, a ten sam poziom stopy procentowej z różnym poziomem rezerw.”⁶ Okazuje się, że zasada ta niesie ze sobą daleko idące skutki dla racjonalności zastosowania instrumentów niekonwencjonalnych. Ich implementacja staje się bowiem możliwa przy każdym

² Zob. np. C. Borio, P. Disyatat, *Unconventional Monetary Policies: An Appraisal*, “BIS Working Papers”, Nr 292, listopad 2009.

³ 79th *Annual Report*, Bank for International Settlements, Bazylea 2009, s. 94.

⁴ F. Mishkin, *The Economics of Money, Banking and Financial Markets 6th ed.*, Addison, Wesley, Longman, Londyn 2001, ss. 454-459.

⁵ 79th *Annual Report*..., s. 94.

⁶ C. Borio, P. Disyatat, op. cit., s. 3.

poziomie stóp procentowych. Można to zrealizować na dwa sposoby: poprzez operacje sterylizujące, zmniejszające wpływ operacji banku centralnego na poziom rezerw banków komercyjnych lub poprzez powstrzymanie wpływu zmiany wolumenu rezerw na wysokość międzybankowych stóp procentowych. Druga metoda może być osiągnięta między innymi dzięki oferowaniu przez BC oprocentowania z rezerw dla banków komercyjnych. Tym sposobem, tak długo jak BC dysponuje wystarczającym wachlarzem instrumentów, polityka bilansowa może być realizowana niezależnie od poziomu stóp procentowych.

Charakterystyka wybranych narzędzi

Już wkrótce po pierwszym zastosowaniu środków niekonwencjonalnych podjęto próby ich, chociażby częściowej, klasyfikacji. W literaturze przedmiotu właściwie panuje zgodność co do faktu, iż za podstawowy wyróżnik narzędzi niekonwencjonalnych należy uznać całkowite niemal odejście od polityki stóp procentowych (*interest rates policy*) na rzecz polityki opartej na zmianie struktury i wielkości bilansu banku centralnego (*balance sheet policy*).⁷

Dobrym punktem wyjścia do rozważań nad niekonwencjonalnymi narzędziami polityki pieniężnej jest typologia owych działań, dokonana przez Claudio Borio i Pitiego Disyatata z BIS na potrzeby analizy reakcji głównych banków centralnych świata na kryzys finansowy lat 2007-2009 (zob. Tabela 1.). Autorzy dokonali klasyfikacji narzędzi niekonwencjonalnych w oparciu o dwa kryteria. Po pierwsze, rozważyli rodzaj zmiany, jakie dane narzędzie oznacza dla kompozycji bilansu sektora prywatnego. Po drugie, wzięli pod uwagę rynek, na jaki dane narzędzie *explicite* wpływa.

W przypadku interwencji na rynku walutowym (A) bank centralny łagodzi ekspozycję sektora prywatnego na ryzyko kursowe, dzięki operacjom na międzynarodowych rynkach walutowych. W tym przypadku celem jest oddziaływanie na sam kurs walutowy, jego wysokość oraz wahania przy każdym poziomie wewnętrznych stóp procentowych.

Przypadek dotyczący quasi-zarządzania zadłużeniem⁸ (B) pozwala bankowi centralnemu wpływać na zadłużenie sektora publicznego i zmieniać kompozycję długu rządu, którego wierzycielami są podmioty z sektora prywatnego. Pierwszorzędym celem jest zmiana (zwiększenie) zwrotu z obligacji i bonów skarbowych,

⁷ Por. A. Meier, *Panacea, curse, or nonevent? Unconventional monetary policy in the United Kingdom*, "IMF Working Papers", nr WP/09/163, Waszyngton 2009, s. 10.

⁸ Przedrostek *quasi-* użyty jest w celu odróżnienia omawianego działania od zarządzania długiem (termin z zakresu finansów publicznych), por. C. Borio, P. Disyatata, op. cit., s. 10.

co z kolei oddziaływać ma na ogólny koszt finansowania oraz ceny aktywów na rynkach.

Trzecie z możliwych działań, czyli polityka kredytowa (C), ma na celu oddziaływanie na wybrane segmenty rynku prywatnego zadłużenia oraz papierów wartościowych tak, aby możliwa była zmiana kompozycji bilansów podmiotów sektora prywatnego. Działanie to może być wykonane poprzez zmianę sposobu zabezpieczania kredytów, czasu ich zapadalności lub ogólnych warunków. Pierwszorzędnym celem tej polityki jest zmiana warunków finansowania w sektorze prywatnym.

W przypadku polityki rezerw bankowych (D) bank centralny ustala docelową wysokość rezerw, które banki komercyjne deponują w banku centralnym. Różnicę w stosunku do tradycyjnego instrumentu rezerw stanowi tu jednak fakt, iż odbywa się to bez budowania kontrapozycji po stronie aktywów w bilansie banku centralnego (np. poprzez zakup przez BC aktywów). W wyniku tego działania ostateczny wpływ na bilans sektora prywatnego pozostaje całkowicie w gestii banku centralnego, który może tak dobierać aktywa jakie zakupi, aby zmniejszyć zjawiska kryzysowe w ściśle wybranym sektorze rynku.

TABELA 1. TYPOLOGIA DZIAŁAŃ NIESTANDARDOWYCH

		Wpływ na dany składnik bilansów podmiotów sektora prywatnego		
		Zmiany ekspozycji na ryzyko kursowe	Zmiany w kompozycji roszczeń sektora prywatnego względem publicznego	Zmiany w profilu wiarytelności wewnątrz sektora prywatnego
Docelowy segment rynku	Rynek walutowy	A	-	-
	Publiczne zadłużenie/papiery wartościowe	-	B	-
	Prywatny kredyt/papiery wartościowe	-	-	C
	Rezerwy bankowe	D	D	D

Źródło: C. Borio, P. Disyatat, *Unconventional Monetary Policies: An Appraisal*, "BIS Working Papers", Nr 292, listopad 2009, ss. 4-6.

Uwaga: A – polityka kursowa; B – quasi-zarządzanie zadłużeniem; C – polityka kredytowa; D – polityka rezerw bankowych; „-” oznacza brak wpływu instrumentu na dany składnik bilansów podmiotów sektora prywatnego.

Opisane powyżej instrumenty niestandardowe stanowią „czyste” narzędzia ułatwiające prawidłową klasyfikację bardziej skomplikowanych rozwiązań oraz opis pozostałych terminów. Ben Bernanke i Vincent Reinhard proponują inny podział niekonwencjonalnych instrumentów polityki monetarnej na dwa podstawowe rodzaje⁹: poluzowanie ilościowe i poluzowanie jakościowe.

Poluzowanie ilościowe (*quantitative easing*)¹⁰ polega na zwiększaniu rozmiaru bilansu banku centralnego. Najczęściej przybiera ono formę operacji otwartego rynku wpływających na wzrost podaży pieniądza. Różnica pomiędzy luzowaniem ilościowym a tradycyjnym instrumentem wypływa z faktu, że poluzowanie ilościowe przeprowadzane jest zazwyczaj w warunkach stóp procentowych oscylujących w okolicach zera. Istnieją empiryczne dowody na skuteczność takiej polityki, oddziałującej na rynki finansowe za pomocą kilku możliwych kanałów. Szczególnie jeśli pieniądz uznamy za niepełny substytut aktywów finansowych, to znaczny wzrost podaży pieniądza doprowadzi podmioty rynkowe do zmian portfolio aktywów.¹¹ Ponadto instrument ten wpływając może na zmiany oczekiwań w stosunku do przyszłych stóp procentowych lub spełniać rolę podobną do fiskalnych pakietów stymulacyjnych.

Drugi rodzaj strategii aplikacji instrumentów niekonwencjonalnych odnoszący się do bilansu banku centralnego nazywany bywa poluzowaniem jakościowym (*qualitative easing*) lub kredytowym (*credit easing*). W przeciwieństwie do ilościowego luzowanie kredytowe odwołuje się wyłącznie do kompozycji bilansu banku centralnego, a nie do jego rozmiaru.¹² Bank centralny ma zazwyczaj wśród swoich aktywów szeroki portfel bonów skarbowych o różnej dacie zapadalności i o dużej wartości nominalnej. W ten sposób bank centralny staje się znaczącym graczem na rynku wtórnym tych papierów wartościowych. W jego mocy jest zmiana stopy zwrotu z obligacji możliwa poprzez zmianę kompozycji swoich aktywów (np. poprzez zwiększenie udziału obligacji długoterminowych w swoim portfelu). Zmiany dotyczyć mogą również płynności i ryzyka danego rodzaju papierów wartościowych i powodować przesunięcia w rynkowym popycie na nie. Poluzowanie jakościowe może zostać zakwalifikowane jako połączenie polityki kredytowej i quasi-zarządzania zadłużeniem.

⁹ B. Bernanke, V. Reinhart, *Conducting Monetary Policy at Very Low Short-Term Interest Rates*, „American Economic Review” 2004, Vol. 94, No. 2, s. 85.

¹⁰ Termin ten użyty został po raz pierwszy do opisu narzędzi zastosowanych przez Bank Japonii w latach 2001-2006 (zob. 79th *Annual Report...*, s. 96).

¹¹ H. Ugai, *Effects of the Quantitative Easing Policy: A Survey of Empirical Analyses*, „Bank of Japan Working Paper Series”, No. 06-E-10, Tokio 2006, ss. 43-44.

¹² P. Morgan, *The role and effectiveness of Unconventional Monetary Policy*, „ADBI Working Papers”, No. 163, Tokio 2009, s.4.

Warunki efektywności

Podobnie jak skutki oddziaływania tradycyjnych narzędzi polityki, efektywność instrumentów niekonwencjonalnych w największym stopniu zależy od sprawności kanałów transmisyjnych. Ponieważ ich zastosowanie wiąże się najczęściej z sytuacjami kryzysów lub znacznej niesprawności rynków, warto zastanowić się, jakie warunki muszą być spełnione, aby implementacja narzędzi niekonwencjonalnych okazała się efektywna.

André Meier zaznacza, iż efekty instrumentów niekonwencjonalnych mogą przenosić się poprzez dwa główne kanały: efekt sygnalizacyjny oraz efekt bilansowy.¹³ Kanał sygnalizacyjny autor określa jako zobowiązanie do utrzymania stóp procentowym na niskim poziomie i widzi w nim istotną składową instrumentów niekonwencjonalnych. Z kolei drugi kanał transmisyjny określa wpływ BC na kompozycję bilansu sektora prywatnego i/lub publicznego poprzez zmianę własnego bilansu. Założenie to bazuje na twierdzeniu, że aktywa rynkowe są niedoskonałymi substytutami i zmiana zachowania BC w kwestii kupna lub sprzedaży określonych aktywów może wpłynąć na zachowanie podmiotów rynkowych. Opisanie w poprzednim podrozdziale instrumenty niekonwencjonalne wykazują spore różnice w efektywności zależnie od rozkładu akcentów na poszczególne elementy łańcucha tworzącego kanały transmisyjne polityki monetarnej.¹⁴

Polityka kredytowa (C) czerpie swoją potencjalną efektywność przede wszystkim z ingerencji banku centralnego na poziomie prywatnych pożyczkodawców i pożyczkobiorców. Poprzez przenoszenie ryzyka lub poprawę płynności cena kredytu (m.in. premia za ryzyko) może zostać obniżona, wpływając na poprawę warunków finansowania przedsiębiorstw. Quasi-zarządzanie zadłużeniem (B), w odróżnieniu od polityki kredytowej, ma działanie bardziej pośrednie. W jej przypadku BC próbuje wpłynąć na wysokość oprocentowania papierów wartościowych emitowanych przez skarb państwa (a więc tych, których oprocentowanie i obciążenie ryzykiem jest pewnym wyznacznikiem i porównaniem dla innych aktywów). BC oddziałuje więc tym narzędziem na styk sektora prywatnego i państwowego. Skuteczność w tym wypadku jest silnie uzależniona od odpowiedniej kompozycji papierów kupionych przez BC. Wynika to z istnienia dużej wymienności pomiędzy postrzeganiem długu rządu i banku centralnego w oczach uczestników rynku i utrudnia zmianę stopy zwrotu z obligacji, którą chciałby osiągnąć BC.

W przeciwieństwie do dwóch wcześniejszych narzędzi polityka kursowa (A) nie skupia się na oddziaływaniu na rynek kredytowy, lecz wpływa bezpośrednio na strukturę i poziom cen pomiędzy zagranicznymi i krajowymi papierami wartościowymi. Akumulacja zagranicznych aktywów prowadzi z kolei do rozbudowy

¹³ A. Meier, op. cit., s. 18.

¹⁴ C. Borio, P. Disyatat, op. cit., s. 22.

strony pasywnej bilansu BC i zwiększenia płynności na rynkach. Jeśli zostanie ona zastosowana w efektywny sposób, BC ma szansę stać się skutecznym „pośrednikiem” pomiędzy krajowym a zagranicznymi rynkami finansowymi. Narzędzie rezerw obowiązkowych (D) wykorzystuje system bankowy jako główny kanał transmisyjny. Stosując to narzędzie, oczekuje się przede wszystkim, że wielkość i kompozycja aktywów sektora prywatnego zadziała jak katalizator dla zwiększenia akcji kredytowej i zwiększy też chęć podejmowania ryzyka. W konsekwencji na rynkach może być zaobserwowany wzrost cen aktywów.

Peter Morgan¹⁵ podsumowuje różnorodne badania dotyczące efektywności poluzowania ilościowego i jakościowego. Autor jednocześnie przestrzega, że pomiar efektywności instrumentów niekonwencjonalnych przedstawia duże trudności ze względu na fakt, iż zwykle kilka z nich jest zastosowanych w tym samym czasie. Warto również pamiętać o tym, jak silne działanie środków zastosowanych w jednym kraju jest związane z warunkami rynkowymi w kraju, który jest z nim związany kanałami finansowymi lub handlowymi (tzw. efekt *spillover*).

Efektywność poluzowania ilościowego okazuje się być połowiczna. Narzędzie wpływa pozytywnie na sektor finansowy, lecz przede wszystkim – na zmianę oprocentowania aktywów i oprocentowanie kredytów na rynku międzybankowym. Wątpliwym natomiast pozostaje wpływ wspomnianego instrumentu na ceny aktywów, zwłaszcza giełdowych oraz transmisję bodźców do sfery realnej. Poluzowanie jakościowe z kolei wykazuje mniejszą skuteczność ze względu na nieproporcjonalne do wielkości obrotów na rynku zaangażowanie środków.

A. Meier zaznacza, iż skuteczność obu narzędzi jest ściśle ograniczona i jest tym większa, im celniej zostanie zastosowana i skierowana w te segmenty rynku, które charakteryzuje brak płynności lub nadmierne ryzyko.¹⁶ Efektywność poluzowania ilościowego jest jednak silniejsza ze względu na dużo większe spektrum jego oddziaływania w przypadku braku płynności na rynku. Poluzowanie jakościowe może okazać się niewystarczające, kiedy duże segmenty rynku cierpią na deficyt płynności, lecz może się okazać skuteczne w warunkach przejściowych zawirowań na rynkach.

Punkty sporne przy wprowadzaniu instrumentów niekonwencjonalnych

Efekty niekonwencjonalnych środków polityki monetarnej obciążone są wszelkimi zagrożeniami czy niepewnością towarzyszącą zastosowaniu – charakterystycznymi dla tradycyjnej wersji polityki monetarnej. Przy ich stosowaniu

¹⁵ P. Morgan, op. cit., ss. 7-18.

¹⁶ A. Meier, op. cit., ss. 13-17.

należy również wziąć pod uwagę opóźnienia w spodziewanych efektach polityki pieniężnej wynikające z działania mechanizmu transmisyjnego i zwiększające odległość pomiędzy momentem, w którym zostały zaimplementowane a okresem, w którym możemy obserwować ich konsekwencje.

Dyskusja nad znaczeniem kształtowania oczekiwań dotyczących utrzymania określonego (najczęściej niskiego) poziomu stóp procentowych w dłuższym horyzoncie czasowym znajduje się na eksponowanym miejscu w najnowszej literaturze przedmiotu. A. Meier twierdzi, iż w czasie kryzysu ich znaczenie jest prominentne.¹⁷ James Clouse i współautorzy z kolei zaznaczają wysoką efektywność, jaką odznacza się ta metoda, kiedy zostaje prawidłowo zastosowana.¹⁸ Założenie tego środka wydaje się analogiczne do efektu sygnalizacji używanego przy tradycyjnej polityce stóp procentowych.¹⁹ W tym przypadku operacje podejmowane przez bank centralny, a zwłaszcza sposób ich komunikacji, wpływają na skalę oczekiwań podmiotów dotyczących kluczowych czynników oddziałujących na ceny aktywów na rynkach.

Niezwykle istotną kwestią przy zastosowaniu opisywanego efektu jest wiarygodność banku centralnego. W warunkach polityki dyskrejonalnej oznacza to, iż komunikacja banku z podmiotami rynkowymi musi być spójna z odbieraniem przez te ostatnie celów polityki banku centralnego i stanem wiedzy o warunkach makroekonomicznych i finansowych.²⁰ B. Bernanke i V. Reinhart proponują podział polityki sygnalizacyjnej na dwa rodzaje: warunkową i bezwarunkową.²¹ Działanie warunkowe oznacza w tej sytuacji, że trwanie ogłoszonej polityki będzie uzależnione od warunków ekonomicznych lub finansowych panujących w gospodarce. Zarząd banku centralnego może więc w ten sposób zadeklarować spójność swoich działań np. do momentu, w którym odnotowany zostanie wzrost gospodarczy, zatrzymanie załamania lub odpowiedni poziom inflacji.

Alternatywne rozwiązanie to działanie bezwarunkowe, polegające na ogłoszeniu danej polityki niezależnie od warunków ekonomicznych czy kondycji rynków finansowych, ale na z góry określony czas. Polityka sygnalizacji prowadzona w ten sposób ma szansę stać się bardziej efektywną. Głównym mankamentem działań warunkowych jest fakt, iż podmioty mogą ich nie odróżnić od zwykłych działań BC (nastawionych np. na cel inflacyjny). Trudno jednak nie zgodzić się ze stwierdzeniem P. Morgana, iż działania warunkowe mają większą szansę praktycznej re-

¹⁷ Ibidem, s. 10.

¹⁸ J. Clouse, A. Henderson, A. Orphinides, D. Small, P. Tinsley, *Monetary policy when the nominal short-term interest rate is zero*, Board of Governors of the Federal Reserve System Working Paper, nr 00-51, Waszyngton 2000, ss. 25-26.

¹⁹ 79th Annual Report..., s. 94.

²⁰ A. Meier, op. cit., s. 10.

²¹ B. Bernanke, V. Reinhart, op. cit., s. 85.

alizacji. Przemawia za tym fakt, że nie można oczekiwać od banków centralnych całkowitego zaniechania dostosowania polityki monetarnej, nawet w krótkim okresie.²²

John B. Taylor podnosi kwestię niepewności związanej z procedurami lub kryteriami interwencji banków centralnych i rządów w kontekście braku przewidywalności w ich polityce interwencyjnej.²³ Autor zastanawia się nad tym, kiedy zostanie przekroczona granica, która uzasadniałaby podjęcie niekonwencjonalnych środków i jak formułowane powinno być uzasadnienie rozpoczęcia takich interwencji. Taylor argumentuje, iż rządy i banki centralne powinny jak najszybciej stworzyć nowe ramy działania w sytuacjach nadzwyczajnych. Autor porównuje takie procedury do warunków, pod jakimi Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) udziela pożyczek krajom dotkniętym kryzysem. Im jaśniej i bardziej zrozumiale władze będą w stanie wyjaśnić odwoływanie się do instrumentów niekonwencjonalnych, tym mniej na ich stosowaniu ucierpi reputacja banków centralnych, a rynki powinny lepiej przyjąć informacje o takich działaniach.

C. Borio i P. Disyatat wpisują się w poglądy J. Taylora, lecz dodają, że w przypadku braku standardowych ram dotyczących wdrażania narzędzi niekonwencjonalnych przeważające znaczenie mają ograniczenia wynikające z ekonomii politycznej opisującej dane państwo.²⁴ Ustalenie granicy zaangażowania BC w użycie narzędzi niekonwencjonalnych jest zadaniem skomplikowanym, podlegającym bardziej osądowi tworzących politykę monetarną niż konkretnym aktom prawnym. Skala zastosowania narzędzi niekonwencjonalnych jest więc w głównej mierze wypadkową oceny sytuacji przez banki centralne, a także poziomu ich niezależności i wiarygodności, jaką cieszą się wśród uczestników rynku.

W związku z faktem, iż założenia narzędzi niekonwencjonalnych zostały opracowane na potrzeby ekstremalnych warunków ekonomicznych i nadzwyczajnych napięć na rynkach finansowych, tuż po ich powrocie do stanu sprzed kryzysu powinny zostać rozluźnione. Zdaniem ekonomistów MFW owa strategia wyjścia może napotkać trzy grupy wyzwań, które najprawdopodobniej przyczyniają się do opóźnienia lub utrudniają całkowite porzucenie stosowania instrumentów niekonwencjonalnych.²⁵

Po pierwsze, mimo że banki centralne posiadają sposoby niezbędne do odejścia od instrumentów niekonwencjonalnych, to ich zastosowanie jest silnie uzależnione od warunków panujących na rynkach oraz od działań innych banków centralnych.²⁶ W przypadku, gdy główne banki centralne świata (kontrolujące

²² P. Morgan, op. cit., ss. 7-18.

²³ J. Taylor, *Zrozumieć kryzys finansowy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, ss. 58-59.

²⁴ C. Borio, P. Disyatat, op. cit., s. 22.

²⁵ O. Blanchard, C. Cottarelli, J. Vinals, *Exiting from crisis intervention policies*, IMF, Waszyngton, 4 lutego 2010, ss. 19-24.

²⁶ 79th *Annual Report...*, s. 94.

najważniejsze waluty wymiany międzynarodowej) będą przedłużały moment odejścia od ich stosowania, mogą tym samym zniechęcić inne banki do ich porzucenia lub obiektywnie im to uniemożliwić.

Po drugie, podwyżka stóp procentowych, niezbędna do przywrócenia sytuacji sprzed wprowadzenia instrumentów niekonwencjonalnych, nie wymaga odrzucenia samych instrumentów niekonwencjonalnych. Paradoksalnie strategia wyjścia z polityki niskich stóp procentowych oraz odejścia od omawianych narzędzi nie musi uwzględniać jednoczesnego zastosowania obu z nich.²⁷ Największym praktycznym wyzwaniem przy rozłączeniu obu wyjść w czasie wydaje się prawidłowy system komunikacji z rynkami tak, aby zapewnić odpowiedni stopień wiarygodności banku centralnego w oczach podmiotów rynkowych.²⁸

Po trzecie, prowadzący politykę monetarną powinni uniknąć dwóch niekorzystnych scenariuszy. Jeśli instrumenty niekonwencjonalne zostaną wycofane zbyt wcześnie, może to spowodować spowolnienie wychodzenia gospodarek z recesji i częściowo zniweczyć ich wcześniejsze efekty. Jeśli zaś banki centralne zdecydują się zbyt długo utrzymywać narzędzia niekonwencjonalne prawdopodobnie doprowadzi to do powstania presji inflacyjnej: w konsekwencji, odpowiedni poziom niezależności banku centralnego musi zostać utrzymany tak, aby mógł on zrezygnować z narzędzi niekonwencjonalnych w momencie, kiedy jakkolwiek cel strategiczny jego polityki będzie zagrożony (najczęściej cel stabilności cen).

Podsumowanie

Niekonwencjonalne instrumenty polityki pieniężnej są zasadniczo kompatybilne z celami, które wypełniają współczesne BC, ze szczególnym uwzględnieniem celu stabilności finansowej. Podstawową własnością odróżniającą je od instrumentów tradycyjnych jest fakt, iż mogą one oddziaływać na rynki: niezależnie od aktualnego poziomu stóp procentowych („zasada rozłączności”): w warunkach niesprawności mechanizmów transmisyjnych.

Ponadto teoretyczna i empirycznie potwierdzona efektywność instrumentów rokuje ich skuteczność, aczkolwiek mocno ograniczoną i zależną od siły efektów sygnalizacji i bilansu płatniczego. Poluzowanie ilościowe (zwiększenie rozmiaru bilansu BC) jest postrzegane jako skuteczniejsze niż jakościowe (zmiana jego kompozycji), głównie ze względu na większe zaangażowanie środków, jednak to pierwsze może być zastosowane bardziej precyzyjnie.

²⁷ C. Borio, P. Disyatat, op. cit., ss. 24-25. Por. z „zasadą rozłączności”, podrozdział 1.3.1.

²⁸ Por. *Monetary Policy Report October 2009*, Riksbank, Sztokholm 2009, ss. 54-55.

W ten sposób starano się odpowiedzieć na pytanie, czy realne korzyści i nie do końca potwierdzona efektywność ich implementacji są w stanie przeważać płynące z nich zagrożenia. Prawidłowa sygnalizacja i sekwencjonowanie niezbędne do uzyskania zadowalającej efektywności pozostają silnie uzależnione od sposobu komunikacji decyzji BC (polityki warunkowej lub bezwarunkowej) oraz efektów opóźnień polityki monetarnej.

Ustalanie reguł oraz ram prawnych powinno służyć ich racjonalnemu wykorzystaniu, lecz nie krępować dyskrecjonalnych działań w okresach kryzysów. Dylemat ten wpisuje się w ramy szerszej debaty, której wynik, choć wciąż niejasny, przypisuje skuteczność regułom stosunkowo prostym i promującym przejrzystość polityki. W sytuacji, gdy omawiane instrumenty stają się zbędne, przyjęcie dobrze zaplanowanych strategii wyjścia może w znacznym stopniu uchronić BC od ryzyka nadmiernej inflacji, spadku wiarygodności czy strat finansowych.

Literatura:

Najważniejsze dokumenty:

- 79th *Annual Report*, Bank for International Settlements, Bazylea 2009.
- *Monetary Policy Report. October 2009*, Riksbank, Sztokholm 2009.

Druki zwarte:

- Mishkin F., *The Economics of Money, Banking and Financial Markets 6th ed.*, Addison, Wesley, Longman, Londyn 2001
- Taylor J., *Zrozumieć kryzys finansowy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.

Najważniejsze artykuły:

- Bernanke B., Reinhart V., *Conducting Monetary Policy at Very Low Short-Term Interest Rates*, "American Economic Review" 2004.
- Blanchard O., Cottarelli C., Vinals J., *Exiting from crisis intervention policies*, IMF, Waszyngton 4 lutego 2010.
- Borio C., Disyatat P., *Unconventional Monetary Policies: An Appraisal*, "BIS Working Papers", No. 292, listopad 2009.
- Clouse J., Henderson A., Orphinides A., Small D., Tinsley P., *Monetary policy when the nominal short-term interest rate is zero*, Board of Governors of the Federal Reserve System Working Paper, nr 00-51, Waszyngton 2000.
- Meier A., *Panacea, curse, or nonevent? Unconventional monetary policy in the United Kingdom*, IMF Working Papers, nr WP/09/163, Waszyngton 2009.
- Morgan P., *The role and effectiveness of Unconventional Monetary Policy*, "ADB Working Papers", No. 163, Tokio 2009.
- Ugai H., *Effects of the Quantitative Easing Policy: A Survey of Empirical Analyses*, "Bank of Japan Working Paper Series", No. 06-E-10, Tokio 2006.

JUSTYNA TRUBALSKA

WYDZIAŁ POLITOLOGII,
UNIwersytet Marii Curie-Skłodowskiej

Solidarność energetyczna Unii Europejskiej

Zarys treści: W debacie politycznej na temat przyszłości wspólnej polityki energetycznej Unii Europejskiej na znaczeniu zyskuje pojęcie „solidarność energetyczna”. Częste nadużywanie powyższego terminu prowadzi do jego rozmycia i zatarcia jego istoty. Celem artykułu jest analiza pojęcia „solidarność energetyczna”. W części pierwszej zostały przedstawione jej uwarunkowania. W drugiej – podjęto próbę uchwycenia istoty analizowanego pojęcia oraz przedstawienia uregulowań prawnych w ramach Unii Europejskiej. Natomiast w ostatniej części skupiono się na próbie określenia przyszłości solidarności energetycznej.

Wprowadzenie

Nierównomierne rozłożenie zasobów surowców energetycznych zmusza większość państw do importu gazu ziemnego oraz ropy naftowej, powodując tym samym rywalizację na światowym rynku surowcowym. Poważne następstwa kryzysów energetycznych stały się impulsem dla państw-importerów do podejmowania działań w celu niwelowania oraz przeciwdziałania ich negatywnym skutkom. Działania te są realizowane na trzech poziomach. Poziom państw odnosi się do działań prawnych i inwestycyjnych, poziom regionalny dotyczy planów wypracowania wspólnej polityki energetycznej w ramach regionu Unii Europejskiej (UE), natomiast na poziomie międzynarodowym odnosi się do tworzenia instytucji. Przykład stanowi Międzynarodowa Agencja Energii (International Energy Agency – IEA). Tak prowadzona polityka energetyczna ma na celu budowę bezpieczeństwa energetycznego pojedynczych państw członkowskich Unii Europejskiej, jak również Unii Europejskiej jako całości.

W centrum zainteresowania rządów państw członkowskich oraz Komisji Europejskiej jest budowa wspólnej polityki energetycznej Unii Europejskiej. Wynika to z kilku przesłanek. Po pierwsze, jest efektem silnego uzależnienia od państw-producentów, które wywołuje upolitycznienie rynków energii. Relacje

polityczne powodują silną podatność na negatywne impulsy, które pochodzą ze środowiska międzynarodowego. Po drugie, wzrost zużycia nieodnawialnych źródeł energii przez Unię Europejską. Po trzecie, różnorodność rynków energii w ramach Unii, często z charakterystycznym jednostronnym uzależnieniem od surowców energetycznych głównie państw Europy Środkowo-Wschodniej. Skutkiem powyższego jest wzrost znaczenia kwestii związanych z bezpieczeństwem energetycznym, a tym samym z solidarnością energetyczną.

W debacie publicznej często dochodzi do nadużywania pojęcia „solidarność energetyczna”, co powoduje zacieranie się jego ostrości i zagubienie jej istoty. Ze względu na proces dochodzenia do wspólnej polityki energetycznej w ramach Unii Europejskiej istotnym zjawiskiem, które należy poddać analizie, jest solidarność energetyczna. Celem artykułu jest próba zdefiniowania istoty pojęcia „solidarności energetycznej” oraz próba odpowiedzi na pytanie: czy solidarność energetyczna we wszystkich jej wymiarach jest możliwa?

Istota solidarności energetycznej

Solidarność stanowi istotną wartość dla integracji w ramach Unii Europejskiej. Odnosi się ona zarówno do jej polityki wewnętrznej, a także jest związana z ujednolicaniem mechanizmów i zasad funkcjonowania. Natomiast z drugiej strony odnosi się do polityki zewnętrznej UE i jest utożsamiana z przyjęciem jednego stanowiska na arenie międzynarodowej w danym sektorze.

Solidarność energetyczna może być rozpatrywana w kategorii celu politycznego lub samego mechanizmu solidarności energetycznej. Rozpatrując pojęcie „solidarności energetycznej” jako celu należy odnieść ją do prawnych ram funkcjonowania jednolitego rynku energii oraz podejmowania działań, których elementem jest przeciwdziałanie sytuacjom kryzysowym. Z kolei solidarność energetyczna traktowana jako mechanizm oznacza zespół podejmowanych działań, które mają na celu osiągnięcie bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej, jak również poszczególnych państw członkowskich.

Jak wskazuje Przemysław Żurkowski vel Grajewski solidarność energetyczna może być rozumiana w sensie pozytywnym i negatywnym. W sensie pozytywnym może dotyczyć wsparcia politycznego bądź finansowego Unii Europejskiej udzielanego w celu realizacji projektów infrastrukturalnych.¹ Natomiast w sensie negatywnym może zostać zawężona do instrumentu służącego możliwości rezygnacji z inwestycji sprzecznych z bezpieczeństwem energetycznym co najmniej jednego

¹ P. Żurkowski vel Grajewski, *Bezpieczeństwo energetyczne Polski. Instrumentarium Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 8.

państwa członkowskiego, a także podejmowania działań na wypadek kryzysów energetycznych, a nie przeciwdziałanie im.²

W zależności od przyjętego kryterium solidarność energetyczną można analizować na wiele sposobów. Analizowana za pomocą kryterium podmiotowego odnosi się do wydzielenia jej dwóch wymiarów: państwowego oraz wspólnotowego. Wymiar państwowy odnosi się do działań mających przyczynić się do wzmocnienia zewnętrznej polityki energetycznej państw członkowskich. Z kolei wymiar wspólnotowy odnosi się do Unii Europejskiej jako całości, a tym samym odzwierciedla zasadę „mówienia jednym głosem” w stosunkach zewnętrznych.³ Z kolei solidarność energetyczna analizowana ze względu na przedmiot zainteresowania pozwala wyróżnić cztery kategorie. Tym samym można wyróżnić solidarność energetyczną w wymiarze politycznym – dotyczy zasad, reguł oraz celów danego podmiotu; solidarność energetyczną w wymiarze ekonomicznym – dotyczy państw, które posiadają nadwyżkę surowców energetycznych, a w sytuacji kryzysu przyjęły na siebie obowiązek ich udostępnienia państwom, które w danym momencie posiadają deficyt surowców (przy założeniu, że udostępnienie surowców odbędzie się na zasadzie odsprzedaży po aktualnie obowiązujących cenach rynkowych);⁴ solidarność energetyczną w wymiarze ekologicznym – w odniesieniu do polityki ograniczenia emisji gazu; solidarność energetyczna w wymiarze infrastrukturalnym odnosi się do budowania transgranicznych połączeń międzysystemowych. Tym samym „solidarność energetyczna” to pojęcie wielowymiarowe.

Ciekawą metodą jego badania jest analiza w relacji do bezpieczeństwa energetycznego. Pociąga to możliwość formułowania definicji solidarności energetycznej w trojaki sposób. Po pierwsze, solidarność energetyczna rozumiana jest jako element bezpieczeństwa energetycznego. Konsekwencją jest jej postrzeganie jako elementu większej całości, tj. bezpieczeństwa energetycznego. A tym samym poziom solidarności energetycznej nie jest taki sam w poszczególnych państwach. Przy czym bezpieczeństwo energetyczne jest uzależnione od stopnia jej wypracowania. Po drugie, solidarność energetyczna może być postrzegana jako cel polityki energetycznej. W praktyce implikuje to sytuację, w której obok głównego celu, jakim jest bezpieczeństwo energetyczne, pojawia się również solidarność energetyczna. Tym samym relacja: solidarność energetycznej a bezpieczeństwo energetyczne należy uznać za wzajemnie warunkujące się.⁵ Po trzecie, solidarność energetyczna może być rozumiana jako mechanizm, instrument bezpieczeństwa

² Ibidem, s. 8.

³ K. C. Smith, *Russia-Europe Energy Relations Implications for U.S. Policy*, Waszyngton 2010, s. 4-6.

⁴ I. Bil, *System energetyczny w Unii Europejskiej. Synergia wspólnotowych i krajowych potrzeb*, [Online], dostępne: http://www.kwasniewskialeksander.pl/attachments/integracja_a_suverennosc_narodowa.pdf, 10.01.2011, s. 3.

⁵ J. Balcewicz, *Krakowska debata gazowa. Bezpieczni czy niebezpieczni energetycznie*, „Energia. Gigawat” 2009, Nr 12, s. 4.

energetycznego, który przyczynia się do wypracowania wspólnej polityki energetycznej. Z zastrzeżeniem, że budowanie wspólnej polityki energetycznej UE jest warunkowane dynamiką procesu solidarności energetycznej w wymiarze gospodarczym, politycznym a przede wszystkim infrastrukturalnym.

Powyższa analiza w kontekście braku bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej pozwala zdefiniować solidarność energetyczną jako pewien pożądany stan, do którego dążą poszczególne państwa członkowskie oraz Unia jako całość. Stanowi fundament dla budowy bezpieczeństwa energetycznego, a następnie wspólnej polityki energetycznej Unii Europejskiej. Dodatkowo dochodzenie oraz osiągnięcie solidarności energetycznej zmienia suwerenność państwa poprzez zmianę roli państwa zarówno w procesie decyzyjnym, jak i w procesie wykonawczym.

Wzrost ważności solidarności energetycznej nabiera coraz większego znaczenia w kontekście prowadzenia odrębnej polityki energetycznej przez poszczególne państwa członkowskie. Obecnie każde państwo członkowskie jest współodpowiedzialne za prowadzenie polityki energetycznej, przy czym często rozwiązania wewnątrzpaństwowe są niewystarczające. Powyższy trend jest charakterystyczny dla państw Europy Środkowo-Wschodniej, w której uwarunkowania historyczne powodują w dalszym ciągu uzależnienie od jednego dostawcy energii. Słabym punktem budowania solidarności energetycznej jest niespójność polityki zwłaszcza Niemiec czy Węgier i ich dwustronne stosunków z Rosją. Z jednej strony kanclerz Niemiec Angela Merkel postuluje budowę bezpieczeństwa energetycznego poprzez wypracowanie solidarności oraz dąży do dywersyfikacji dostaw, z drugiej – bierze aktywny udział we współpracy bilateralnej z Rosją powodując dysonans w relacjach UE-Federacja Rosyjska.⁶ Tym bardziej, że Niemcy są największym konsumentem energii w UE, ponadto ich pozycja polityczna i ekonomiczna ma zasadniczy wpływ na budowanie wspólnej polityki energetycznej UE. Oznacza to, że wspólna polityka energetyczna Unii Europejskiej bez Niemiec jest bardzo trudna do osiągnięcia. Sytuacja jest o tyle skomplikowana, że stosunki rosyjsko-niemiecki można określić mianem strategicznego partnerstwa ze szczególnym naciskiem na relacje energetyczne.⁷ Jak zauważa Ewelina Kochanek, w kwestiach energii „członkowie Unii Europejskiej nadal wyznają zasadę unilateralizmu energetycznego, zachowując autarkiczne cechy systemów energetycznych.”⁸ Z kolei państwa słabsze gospodarczo poprzez solidarność energetyczną w ramach UE dążą do zagwarantowania sobie silniejszej pozycji na arenie międzynarodowej i stworzenia pewnego rodzaju

⁶ R. Rosicki, *Europejska polityka energetyczna – między solidaryzmem a egoizmem*, [w:] *50 lat i co dalej? Europa i Unia Europejska między integracją a atomizacją...*, (red.) Z. Czachór, Poznań 2007, ss. 301-302.

⁷ P. Buras, *Między europeizacją a Gazpromem. Niemcy, Rosja a bezpieczeństwo energetyczne*, [Online], dostępne: http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Raporty_i_analizy/2008/Piotr%20Buras_Mi%20C4%99dzy%20europeizacj%C4%85%20a%20Gazpromem.pdf, ss. 4-5.

⁸ E. Kochanek, *Energetyczna ekspansja Rosji i jej implikacje dla Polski*, „Energetyka” 2010, nr 4, s. 227.

„zapleczą” poparcia silnych państw członkowskich UE. Skonsolidowane stanowisko UE w kwestiach energetycznych zapewni bezpieczeństwo energetyczne wspólnocie. Mówienie jednym głosem jest w interesie zarówno słabszych państw członkowskich, jak i silnych, a przede wszystkim Unii jako całości.⁹

Unia Europejska posiada bogaty dorobek w zakresie solidarności energetycznej. Kwestie z nią związane w Unii Europejskiej są podejmowane od lat 90. XX wieku. Przepisy wynikają zarówno z pierwotnego oraz wtórnego prawa wspólnotowego. Już Traktat z Maastricht wprowadzał jednolity rynek energii jako instrument jednolitego rynku wewnętrznego. Klauzula solidarności energetycznej jest istotna dla państw Europy Środkowo-Wschodniej i dotyczy środków podejmowanych w przypadku trudności w zaopatrzeniu. Zasada ta postulowana przez Litwę i Polskę została włączona do Traktatu z Lizbony.

Nadzieje pokładane w traktacie lizbońskim znalazły swój wyraz w art. 100 (wcześniej art. 122 ust 1 TUE), na mocy którego „Rada na wniosek Komisji może podjąć decyzję w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi co do środków właściwych ze względu na sytuację ekonomiczną, w szczególności gdy wystąpią poważne trudności w dostawie pewnych produktów głównie w obszarze energii.”¹⁰

Jednym z pierwszych projektów jest dyrektywa 2004/67/WE, która stanowi pierwszy dokument wprowadzający ramy prawne dla bezpieczeństwa dostaw gazu.¹¹ Analizując treść dyrektyw można zauważyć, że wymieniają one solidarność energetyczną jako zasadę funkcjonowania Unii Europejskiej. W dyrektywie 2004/67/WE mechanizmy solidarności energetycznej mogą zostać zastosowane w przypadku sytuacji kryzysowej. Dotyczy ona znaczącego zakłócenie dostaw – ponad 20% dostaw gazu dla całej Wspólnoty Europejskiej. Cechą charakterystyczną jest wprowadzenie pojęcia „poważnego zaburzenia dostaw.”¹²

Propozycja wysunięta przez Donalda Tuska dotyczy uruchomienia działania zasady solidarności energetycznej w przypadku zagrożenia 50% dostaw dla jednego państwa członkowskiego. W propozycji określono również termin „znaczące

⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – Drugi strategiczny przegląd sytuacji energetycznej: plan działania dotyczący bezpieczeństwa energetycznego i solidarności energetycznej UE, COM (2008) 781.

¹⁰ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:PL:HTML, 02.11.2010>.

¹¹ B. Nowak, P. Grzejszczak, *Poland's energy security in the context of the EU's common energy policy. The case of the gas sector*, „Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies”, Vol. 11, No. 4(5), s. 48-49.

¹² Dyrektywa wprowadza również trzy rodzaje sytuacji kryzysowej to jest: „stan wczesnego ostrzeżenia”, „stan alarmowy” oraz „stan nadzwyczajny”. Dodatkowo wprowadza obowiązek transgranicznego dostępu do własnej infrastruktury przesyłowej i pojemności magazynowej.

zakłócenie dostaw”, którego czas trwania w lecie i w zimie odpowiednio wynosi 4 i 6 tygodni: zmiana z obecnych 8 tygodni bez względu na porę roku.

Kolejnym dokumentem jest Zielona Księga z 2006 r., która porusza kwestie związane ze zwiększeniem dostaw surowców energetycznych oraz stworzenia wspólnej polityki energetycznej. W przytoczonym dokumencie stwierdzono, że kluczowym mechanizmem solidarności energetycznej są zarówno interkonektory, jak i wspólne normy prawne.¹³

Praktycznym wyrazem uruchomienia klauzuli solidarności energetycznej w przypadku odcięcia dostaw państw członkowskim UE są przede wszystkim możliwości infrastrukturalne.¹⁴ Kolejnymi czynnikami mającymi wpływ na urzeczywistnienie zasady solidarności energetycznej jest kondycja ogólnoeuropejskiej sieci oraz gromadzone zapasy ropy naftowej i gazu ziemnego, które stanowią istotny element bezpieczeństwa energetycznego. Jak zauważa P. Żurawski vel Grajewski – „rzeczywistym gwarantem bezpieczeństwa energetycznego Polski są (...) inwestycje infrastrukturalne, a nie rozwiązania prawne.”¹⁵ W praktyce oznacza to możliwość przesyłu surowców w różnych kierunkach, tym samym zwiększając elastyczność dostaw. Przytoczone powyżej twierdzenie ma zastosowanie do wszystkich państw członkowskich UE.

W swych założeniach solidarność energetyczna ma być oparta na współpracy pomiędzy państwami członkowskim w szerszym kontekście, niż tylko wspólna polityka zewnętrzna. Wspólna polityka energetyczna stanowi efekt końcowy zbudowany poprzez tworzenie transparentnych, jednostronnych oraz zrównoważonych zasada funkcjonowania rynku energii w ramach Unii Europejskiej. Rozbudowa mechanizmów mających na celu przeciwdziałanie kryzysom energetycznym bez względu na charakter ich pochodzenia (od przerw w dostawach, poprzez ataki terrorystyczne na infrastrukturę, do klęsk żywiołowych). W celu osiągnięcia powyższych założeń konieczna jest rozbudowa infrastruktury przesyłowej (interkonektory) oraz magazynowej (podziemne i naziemne magazyny gazu ziemnego i ropy naftowej).

Głównym orędownikiem solidarności energetycznej jest Polska i Litwa. Liczne wystąpienia polityków na forum Parlament Europejskiego dowodzą jej istotnej i priorytetowej roli dla interesu narodowego Polski. Jednym z ważnych uwarunkowań takiej sytuacji jest przede wszystkim silne uzależnienie od jednego dostawcy surowców energetycznych – Rosji – oraz niekorzystna sytuacja

¹³ Green Paper a European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy COM (2006) 105 final, [Online], dostępne: http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_105_en.pdf, 02.03.2007.

¹⁴ V. Pozeb, D. Goričanec, T. Kroppe, *The Future of Europe's Energy Policy: the Legislative Framework and the Soft Law Instruments*, „International Journal of Energy” 2011, Issue 4, Vol. 5, ss. 88-90.

¹⁵ P. Żurawski vel Grajewski, op. cit., s. 4.

negocjacyjna Polski w stosunkach energetycznych. Unia Europejska mówiąca jednym głosem w imieniu wszystkich państw członkowskich w relacjach energetycznych z Rosją jest szansą dla państw byłego bloku wschodniego do wzmocnienia swojej roli w negocjacjach.

Polscy europarlamentarzyści przytaczają argumenty dotyczące kontraktów z Rosją. Odnoszą się one przede wszystkim do niekorzystnych i niedozwolonych klauzul „take or pay”, które stoją w sprzeczności z solidarności energetyczną, poprzez brak możliwości reeksportu nadwyżek zakontraktowanego gazu ziemnego. Obecnie Polska zabiega w projekcie rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu do zobowiązania Komisji Europejskiej do zatwierdzenia zmian polegających na obowiązku reagowania w przypadku zagrożenia (w wielkości co najmniej 10% dostaw gazu każdego państwa z zagrożonego regionu).¹⁶ Podobne propozycje na przełomie 2005 i 2006 r. był przedmiotem dyskusji na forum UE, jednak zostały uznane za zbyt antyrosyjskiej. Z kolei propozycje przedstawione w 2008 roku odnoszą się do zmian konkretnych zapisów w konkretnych dyrektywach.

Celem Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 994/2010 z dnia 20 października 2010 r. (uchylające dyrektywę Rady 2004/67/WE) w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego jest łagodzenie skutków kryzysów energetycznych spowodowanych przerwami w dostawach gazu. Wśród głównych wytycznych wymieniono działania mające na celu dywersyfikację źródeł oraz dróg zaopatrzenia. Istotnym elementem rozporządzenia jest też wyodrębnienie trzech rodzajów sytuacji kryzysowych to jest: „stan wczesnego ostrzeżenia”, „stan alarmowy” oraz „stan nadzwyczajny”. Rozwiązaniem powyższej sytuacji ma być zastosowanie transgranicznego dostępu do infrastruktury przesyłowej oraz magazynowej. Ogłoszenie stanu kryzysowego należy do obowiązków Komisji Europejskiej. Dostosowanie państw do wymagań określonych w rozporządzeniu ma nastąpić w okresie do 4 lat.

Podsumowanie

Wymiernym efektem działania zasady solidarności energetycznej i zbudowania wspólnej polityki energetycznej jest wzmocnienie Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej. Obecnie tworzona wspólna polityka energetyczna UE jest warunkowana procesem integracji poszczególnych rynków gazu ziemnego i ropy naftowej. Wypracowanie solidarności energetycznej implikuje pozytywne skutki dla Unii jako całości. Dzięki tak prowadzonej polityce ma ona większe możliwo-

¹⁶ Nie uzgodniono, w jaki sposób należało by wydzielić regiony. Według planu regiony mają być w taki sposób wydzielone, aby w jednym koszyku znalazły się państwa zarówno podatne, jak i niepodatne na kryzysy energetyczne.

ści przy pozyskiwaniu nowych źródeł zaopatrzenia. Wzmacnia też rolę państw członkowskich i przyczynia się do stabilności poziomu cen energii.

Z kolei brak w przyszłości podjęcia przez Unię tego wyzwania spowoduje, że będzie ona narażona na szantaż polityczny pochodzący od państw producentów.

W pierwszej kolejności ucierpią państwa, których gospodarka jest słabsza. Stosunki bilateralne – partnerstwo strategiczne niemiecko-rosyjskie są istotne ze względu na interes narodowy zainteresowanych państw. Jednak powoduje to negatywne skutki dla państw Europy Środkowo-Wschodniej. Mimo że punktem odniesienia dla państw członkowskich UE jest wzrost importu nieodnawialnych źródeł energii do Europy, to osiągnięcie konsensusu politycznego w kwestiach związanych z bezpieczeństwem energetycznym i polityką energetyczną jest trudny do wypracowania.

Celem stworzenia wspólnej polityki energetycznej jest przede wszystkim wzmocnienie pozycji Unii Europejskiej. Natomiast środkiem do jej osiągnięcia jest wypracowanie solidarności energetycznej, co przekłada się na wzrost poziomu bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej oraz państw członkowskich. Początkowo solidarność energetyczna cieszyła się małym zainteresowaniem wśród państw Europy Zachodniej. Zmiana w postrzeganiu solidarności energetycznej przez państwa „starej Unii” nastąpiła po pierwszej (2006), a wzrost znaczenia solidarności energetycznej dla bezpieczeństwa energetycznego po drugiej (2009) przerwie w dostawach gazu ziemnego z Rosji.

Przyszłość solidarności energetycznej zależy od dwóch głównych uwarunkowań. Po pierwsze, rozbudowy sieci przesyłowych i likwidacji „wysp energetycznych”. Transgraniczne sieci przesyłowe w sposób fizyczny umożliwiają bowiem realizację przyjętych założeń na wypadek kryzysów energetycznych. Po drugie, konieczne jest wprowadzenie konkretnych uregulowań prawnych odnoszących się do solidarności energetycznej, wypracowywanych przy uwzględnieniu interesów wszystkich państw członkowskich. Dodatkowo należy zaznaczyć, że realizacja postulatu solidarności energetycznej stanowi fundament wspólnej polityki energetycznej Unii Europejskiej.

Literatura:

Dokumenty:

- Green Paper a European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy COM (2006) 105 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – Drugi strategiczny przegląd sytuacji energetycznej: plan działania dotyczący bezpieczeństwa energetycznego i solidarności energetycznej UE, COM (2008) 781.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.

Druki zwarte

- *50 lat i co dalej? Europa i Unia Europejska między integracją a atomizacją...*, (red.) Z. Czachór, Poznań 2007.
- Buras P., *Między europeizacją a Gazpromem. Niemcy, Rosja a bezpieczeństwo energetyczne*, Warszawa 2008.
- Smith K.C., *Russia-Europe Energy Relations Implications for U.S. Policy*, Waszyngton 2010.
- Żurkowski vel Grajewski P., *Bezpieczeństwo energetyczne Polski. Instrumentarium Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.

Najważniejsze artykuły

- Balcewicz J., *Krakowska debata gazowa. Bezpieczni czy niebezpieczni energetycznie*, „Energia. Gigawat” 2009, nr 12.
- Bil I., *System energetyczny w Unii Europejskiej. Synergia wspólnotowych i krajowych potrzeb*, [Online], dostępne: http://www.kwasniewskialeksander.pl/attachments/integracja_a_suverennosc_narodowa.pdf, 10.01.2011.
- Kochanek E., *Energetyczna ekspansja Rosji i jej implikacje dla Polski*, „Energetyka” 2010.
- Nowak B., Grzejszczak P., *Poland's energy security in the context of the EU's common energy policy. The case of the gas sector*, „Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies”, vol. 11.
- Pozeb V., Goričanec D., Kroppe T., *The Future of Europe's Energy Policy: the Legislative Framework and the Soft Law Instruments*, „International Journal of Energy” 2011, Issue 4, Vol. 5.
- Rosicki R., *Europejska polityka energetyczna – między solidaryzmem a egoizmem*, [w:] *50 lat i co dalej? Europa i Unia Europejska między integracją a atomizacją...*, (red.) Z. Czachór, Poznań 2007.

AGNIESZKA JEZERSKA

WYDZIAŁ SPOŁECZNO-EKONOMICZNY,
WYŻSZA SZKOŁA GOSPODARKI

MARCIN GÓRSKI

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI,
UNIwersytet Łódzki

Dyrektywa timesharingowa i jej transpozycja do polskiego porządku prawnego¹

Zarys treści: Zmieniający się rynek usług turystycznych na obszarze Unii Europejskiej wymusił zmianę przepisów w zakresie timesharingu. Specyficzny charakter tego rodzaju usług otwiera liczne możliwości naruszenia ochrony praw konsumentów przez przedsiębiorców, zwłaszcza w kontekście stosowania przez nich niedozwolonych klauzul we wzorcach umownych. W celu przeciwdziałania tego rodzaju nieuczciwym praktykom zmieniono dyrektywę timesharingu. Nowe przepisy mają na celu zapewnienie konsumentom jednakowo wysoki poziom ochrony ich praw w całej Unii. Istotna jest więc implementacja nowych uregulowań UE do krajowych porządków prawnych.

Wprowadzenie

Polityka konsumentka Unii Europejskiej (UE) doprowadziła do powstania ustawodawstwa w zakresie szeroko rozumianej ochrony praw konsumenta. Zadaniem państw członkowskich jest implementacja tego ustawodawstwa. Jedną z nich jest dyrektywa timesharingu. Idea timesharingu narodziła się we Francji w 1960 r., skąd w 1970 r. została przeniesiona na grunt amerykański i do pozostałych państw Europy Zachodniej. Do Polski timesharing dotarł w 1990 r. W dosłownym tłumaczeniu oznacza „podział czasowy”. Jego istota sprowadza się do czasowego korzystania z rzeczy, przede wszystkim nieruchomości (np. obiektu turystycznego, hotelu, ośrodka turystycznego czy apartamentu) w oznaczonych,

¹ Stan prawny na 21 listopada 2011 r.

regularnie powtarzających się odstępach czasu i w każdym roku. Timesharing najczęściej wykorzystywany jest w branży usług turystycznych w celu nabycia prawa korzystania z nieruchomości położonych w atrakcyjnych turystycznie miejscowościach.

Zagadnienia „timesharingu” było przedmiotem dyrektywy PE i Rady nr 94/97/WE z dnia 26 października 1994 r. o ochronie nabywców, w odniesieniu do niektórych aspektów umów o nabyciu do korzystania z nieruchomości na podstawie czasowego udziału² (dalej: dyrektywa 94/47) i tym samym ustawy z dnia 13 lipca 2000 r. o ochronie nabywców prawa korzystania z budynku lub pomieszczenia mieszkalnego w oznaczonym czasie w każdym roku oraz zmianie ustaw Kodeks cywilny, Kodeks wykroczeń i ustawy o księgach wieczystych i hipotece³ (dalej: ustawa z 2000 r.).

Należy podkreślić, że dyrektywa 94/97 nie regulowała i nie przesądzała o prawnej konstrukcji timesharingu. Nie regulowała także w sposób sztywny i wyczerpujący przedmiotu umowy. W tym zakresie legislator wewnętrzny zachowywał swobodę. Mógł więc sam całkowicie lub częściowo „doregulować” te kwestie lub pozostawić je swobodzie umów. Obowiązkiem legislatora krajowego jest natomiast zapewnienie standardu ochronnego konsumentowi i w tym zakresie jego swoboda i pole manewru były bardzo wąskie ze względu na bardzo kazuistyczny i techniczny charakter postanowień ochronnych dyrektywy 94/47⁴. Ponadto od czasu jej przyjęcia na rynku usług turystycznych wykształciło się wiele nowych produktów: długoterminowe produkty wakacyjne (tzw. kluby zniżek wakacyjnych), systemy wymiany umożliwiające konsumentom wzajemne korzystanie z praw timeshare czy systemy odsprzedaży, umożliwiające obrót prawami z umów timeshare. Ten rodzaj produktów został uregulowany w nowej dyrektywie PE i Rady nr 2008/122/WE z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do niektórych aspektów umów timeshare, umów o długoterminowe produkty wakacyjne, umów odsprzedaży oraz wymiany⁵ (dalej: dyrektywa 2008/122). Nowe przepisy mają na celu zapewnienie konsumentom jednakowo wysoki poziom ochrony ich praw w całej UE, a także stworzyć równe reguły gry rynkowej dla sprzedaży prawa do korzystania z nieruchomości w oznaczonym czasie, jak i dotyczą pewnych innych ofert wakacyjnych.

² Dz.Urz. WE z 1994 r. L 280/83 z późn.zm.

³ Dz.U. Nr 74, poz. 855 z późn.zm., zastąpiona ustawą z dnia 16 września 2011 r. o timeshare (Dz. U. Nr 230, poz. 1370), która wejdzie w życie w dniu 28 kwietnia 2012 r.

⁴ E. Łętowska, *Europejskie prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2004, s. 345.

⁵ Dz. Urz. WE z 2009 r., L 33/10.

Wypada podkreślić, że dyrektywa 2008/122 oparta jest na zasadzie zupełnej (maksymalnej) harmonizacji⁶. Tym samym więc nie pozostawia ona krajowemu ustawodawcy szerszego wyboru, co do sposobu jej transpozycji.

Najistotniejsze zmiany, jakie wprowadza dyrektywa 2008/122 w stosunku do dyrektywy 94/47, są następujące:

- Odejście od związania umowy timeshare z prawami do korzystania z nieruchomości (art. 2 ust. 1 lit. a dyrektywy 2008/122);
- Rozszerzenie regulacji reklamy umów timeshare (art. 3 dyrektywy 2008/122);
- Rozszerzenie obowiązku dostarczenia konsumentowi informacji przedkontraktowych (art. 4 dyrektywy 2008/122);
- Objęcie regulacją umów o długoterminowy produkt wakacyjny, umów odsprzedaży i umów wymiany oraz umów dodatkowych (art. 4 ust. 1 lit. b-d, art. 5, art. 10, art. 11 oraz załączniki II, III i IV dyrektywy 2008/122);
- Uszczegółowienie regulacji dotyczącej odstąpienia od umowy (art. 6-8 dyrektywy 2008/122);
- Wzmocnienie mechanizmu dochodzenia praw przysługujących konsumentom przed sądami lub organami administracji (art. 13 dyrektywy 2008/122);
- Wprowadzenie zasady efektywnej sankcji (art. 15 dyrektywy 2008/122);
- Rozszerzenie zakresu stosowania dyrektywy poprzez objęcie nią nie tylko umów dotyczących nieruchomości położonych na terytorium państwa członkowskiego UE, ale również umów zawieranych z przedsiębiorcą z UE bądź z przedsiębiorcą w jakikolwiek sposób kierującym działalność w zakresie umów opisanych w dyrektywie do jednego z państw członkowskich (art. 12 dyrektywy 2008/122).

⁶ W preambule dyrektywy 2008/122 (pkt. 3) wskazuje się, że: „trzeba [...] w pełni zharmonizować niektóre aspekty marketingu, sprzedaży i odsprzedaży praw z umów *timeshare* oraz długoterminowych produktów wakacyjnych, a także wymiany praw wynikających z umów *timeshare*. Państwa członkowskie nie powinny mieć możliwości utrzymywania ani wprowadzania do ustawodawstwa krajowego przepisów odbiegających od tych, które ustanowiono w niniejszej dyrektywie”. Szerzej na temat pojęcia harmonizacji zupełnej (maksymalnej) zob. np.: E. Bagińska, *Zmiany regulacji umów zawieranych w okolicznościach nietypowych na tle projektu dyrektywy o prawach konsumenta*, EPS, maj 2009, str. 4, przypis 12 i cytowane tam piśmiennictwo. W literaturze zwraca się uwagę, że używanie pojęcia „harmonizacji maksymalnej” na określenie sposobu harmonizacji polegającego na tym, że „niedopuszczalna jest jakakolwiek modyfikacja w prawie krajowym poziomu ochrony przewidzianego w dyrektywie (zarówno „w dół”, jak i „w górę”)” jest błędne, a właściwym określeniem jest „harmonizacja zupełna” (tak: M. Jagielska, K. Lis, E. Łętowska, P. Mikłaszewicz, A. Wiewiórowska-Domagalska, *Implementacja prawa konsumenckiego w Polsce*, EPS, grudzień 2006, s. 14). Zob. też: M. Loos, *Full Harmonisation as a Regulatory Concept and its Consequences for the National Legal Orders: The Example of the Consumer Rights Directive*, Centre for the Study of European Contract Law Working Paper Series 2010/03.

Klauzule abuzywne w umowie *timeshare*

Szczególnym uzasadnieniem reformy dokonanej na szczepku Unii Europejskiej w obszarze timesheringu były wykorzystywane przez przedsiębiorców niedozwolone postanowienia umowne we wzorcach umownych przedkładanych konsumentom. W unijnym rejestrze klauzul niedozwolonych CLAB, klauzule z zakresu usług timeshare w okresie obowiązywania dyrektywy 94/4 stanowiły znaczny odsetek wszystkich klauzul.⁷ W polskim rejestrze klauzul niedozwolonych prowadzonym przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów też można znaleźć kilka klauzul z tego obszaru. Do najczęściej spotykanych należą postanowienia, które są sprzeczne z art. 385³, pkt 23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 –kodeks cywilny⁸ (dalej: k.c.), które „wyłączają jurysdykcję sądów polskich lub poddają sprawę pod rozstrzygnięcie sądu polubownego polskiego lub zagranicznego albo innego organu, a także narzucają rozpoznanie sprawy przez sąd, który wedle ustawy nie jest miejscowo właściwy”. Przykładem może być wpisana do rejestru pod nr 79 klauzula stwierdzona w umowie firmy „Holiday Travel Center-Klub Wakacyjny” Sp. z o.o., w której możemy przeczytać, że „strony wyrażają zgodę na następujący zapis na sąd polubowny: Strony zobowiązują się do rozwiązania wszelkich sporów na drodze negocjacyjnej w okresie nie dłuższym niż 30 dni. W przypadku niemożności rozstrzygnięcia sporu na drodze porozumienia stron, strony niniejszym wyrażają zgodę na wyłączenie właściwości sądów powszechnych i poddają się orzecznictwu Sądu Arbitrażowego przy Krajowej Izbie Gospodarczej w Warszawie ul. Trębacka, zgodnie z regulaminem tego Sądu. Postanowienie to ma moc zapisu na sąd polubowny”. Podobnie, orzeczeniem sądu apelacyjnego dla Balearów z dnia 9 października 1997 r., za niedozwolone uznane zostało postanowienie, które stanowiło, że „strony zdecydowały się rozstrzygnąć spory wynikające z umowy w urzędowym postępowaniu arbitrażowym, a jeśli wystąpią na drogę sądową, poddadzą się właściwości sądu w Barcelonie”, czy orzeczenie sądu apelacyjnego dla Malagi z dnia 1 września 1998 r., które uznało za sprzeczne z prawem postanowienie zawarte w umowie timesharingu, ustanawiając właściwość sądów i trybunałów w Genewie do rozwiązywania wszelkich sporów¹⁰. Inną klauzulą, często występującą w umowach timesharingu, jest klauzula odpowiadająca przesłankom z art. 385³ pkt 17 k.c., który stanowi, że niedozwolonym postanowieniem umownym jest to, które „nakłada na konsumenta, który nie wykonał zobowiązania lub odstąpił od umowy, obowiązek rażąco wygórowanej kary umownej lub odstępnego”. Klauzula

⁷ J. Wrona, *Usługi w systemie timeshare*, [w:] *Standardy wspólnotowe w polskim prawie ochrony konsumenta*, C. Banasiński (red.), Warszawa 2004, s. 115.

⁸ Dz.U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.

⁹ Wyrok SOKiK z 22 stycznia 2003 r., XVII Amc 35/02, MSIG 2005, nr 161, poz. 9799.

¹⁰ J. Wrona, op. cit., s. 116.

taka, stwierdzona w umowie timeshare firmy „Holiday Travel Center” Sp. z o.o., znalazła się w rejestrze klauzul niedozwolonych pod nr 57. Ustanawiała ona „karę umowną składającą się z dotychczas wniesionych opłat, nie niższą jednak niż 30% sumy określonej w „Umowie Sprzedaży Timeshare”¹¹. Podobnie CLAB zawiera wyroki sądów krajowych państw członkowskich uznające za niedozwolone klauzule narzucające konsumentom wygórowane kary umowne, np. sąd apelacyjny dla Las Palmas wyrokiem z dnia 12 lutego 1998 r. uznał za niezgodną z prawem klauzulę, ustanawiającą karę umowną na wypadek jednostronnego odstąpienia od umowy przez użytkownika, w wysokości do 35% sumy zapłaconej przez konsumenta¹².

W umowach timeshare równie często pojawiały się postanowienia, które pozbawiają wyłącznie konsumenta uprawnienia do rozwiązania umowy, odstąpienia od niej lub jej wypowiedzenia (co stanowi klauzulę niedozwoloną zgodnie z art. 385³ pkt 14 k. c.); przyznają kontrahentowi konsumenta uprawnienie do dokonywania wiążącej interpretacji umowy (co stanowi klauzulę niedozwoloną zgodnie z art. 385³ pkt 9 k. c.)¹³. Przykładowo w wyroku z dnia 17 października 2000 r. Sąd Apelacyjny z Malagi uznał za sprzeczne z prawem postanowienie umowne zawarte w umowie timesharingowej, zgodnie z którą agent nieruchomości może odstąpić od umowy według swego uznania, podczas gdy takie prawo nie zostało przyznane konsumentowi. W innej sprawie Sąd Cywilny w Lizbonie wyrokiem z dnia 24 lutego 1992 r. uznał za niezgodną z prawem klauzulę dotyczącą sytuacji wyjątkowych i wątpliwości niewyjaśnionych w umowie, które będą rozwiązane przez administrację klubu timeshare¹⁴. Do często stosowanych klauzul abuzywnych zaliczają się również te, które wyłączają lub istotnie ograniczają odpowiedzialność względem konsumenta za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy. Polski rejestr niedozwolonych postanowień pod nr 80 zawiera klauzulę abuzywną stwierdzoną wyrokiem w sprawie powództwa Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) przeciw „Holiday Travel Center-Klub Wakacyjny”, która stanowi, że „W przypadku niewywiązania się z obowiązku wynikającego z niniejszego punktu, a w szczególności niewydania Certyfikatu w terminie HTC-KW zobowiązuje się do rekompensaty w formie analogicznego świadczenia”¹⁵. Także w rejestrze CLAB można znaleźć tego typu klauzule abuzywne, np.: Wyższy Sąd Krajowy w Hamburgu wyrokiem z dnia 20 grudnia 1996 r. uznał za nieakceptowalną klauzulę zawartą w umowie timeshare, według której ograniczony został obowiązek zachowania należytej staranności przez sprzedawcę¹⁶.

¹¹ Wyrok SOKiK z 22 stycznia 2003 r., XVII Amc 4/03, MSiG 2005, nr 161, poz. 9794.

¹² J. Wrona, op. cit., s. 116.

¹³ Ibidem, s. 117.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Wyrok SOKiK z 22 stycznia 2003 r., XVII Amc 35/02, MSiG 2006, nr 21, poz. 1248.

¹⁶ J. Wrona, op. cit., s. 117.

Inne klauzule abuzywne stwierdzone w obszarze umowy timeshare to te, które przyznają profesjonalistę możliwość negocjowania w imieniu konsumenta kredytu bankowego w celu sfinansowania umowy timesharingu czy postanowienie, które nakłada na konsumenta obowiązek skorzystania z usług notariusza wybranego przez profesjonalistę – orzeczenie Sądu Apelacyjnego dla Vizacaya z dnia 12 grudnia 1999r.¹⁷ Z kolei Sąd Kantonu w Zwole w orzeczeniu z dnia 19 września 1995 r. uznał za niezgodną z prawem klauzulę stwierdzającą, iż umowa jest milcząco przedłużana każdorazowo o jeden rok, jeśli nie zostanie wypowiedziana listem poleconym¹⁸.

Implementacja dyrektywy 2008/122 do polskiego porządku prawnego

Dyrektywa PE i Rady nr 2008/122/WE z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do niektórych aspektów umów timeshare, umów o długoterminowe produkty wakacyjne, umów odsprzedaży oraz wymiany uchyliła¹⁹ poprzednio obowiązującą dyrektywę PE i Rady nr 94/47/WE z dnia 26 października 1994 r. w sprawie ochrony nabywców w odniesieniu do niektórych aspektów umów odnoszących się do nabywania praw do korzystania z nieruchomości w oznaczonym czasie. Zmiana dyrektywy o timesharingu powoduje konieczność zmiany przepisów krajowych dla zapewnienia prawidłowej transpozycji środka harmonizującego²⁰. Przygotowujący projekt polskiej ustawy implementującej nową dyrektywę timesharingową UOKiK opowiedział się²¹ przy tym za uchyceniem dotychczasowej ustawy z dnia 13 lipca 2000 r. o ochronie nabywców prawa korzystania z budynku lub pomieszczenia mieszkalnego w oznaczonym czasie w każdym roku oraz o zmianie ustaw: kodeks cywilny, kodeks wykroczeń i ustawy o księgach wieczystych i hipotece i zastąpieniem jej nową ustawą – zatytułowaną „ustawą o timeshare”²². Założenia do projektu przygotowane przez UOKiK zostały rekomendowane Komitetowi Stałemu Rady Ministrów przez Komitet ds. Europejskich. Prace nad implementacją dyrektywy 2008/122 poważnie opóźniły się, ponieważ termin jej implementacji upłynął w dniu 23 lutego 2011

¹⁷ J. Luzak, *Orzecznictwo dotyczące usług turystycznych. Timesharing*, [w:] *Nieuczciwe klauzule w prawie umów konsumenckich*, E. Łętowska (red.), Warszawa 2005, s. 426.

¹⁸ J. Luzak, op. cit., s. 428.

¹⁹ Uchylenie wyraźne: art. 18 dyrektywy 2008/122.

²⁰ Zbieżnie: K. Ludwichowska, *Dyrektywy UE o timesharingu a konieczność reformy prawa polskiego*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 4, s. 75.

²¹ Por. *Założenia do projektu ustawy o timeshare* [Online], dostępne: www.uokik.gov.pl, 05.01.2011 r., s. 4.

²² *Ibidem*, s. 10.

r.²³, a projekt przepisów transponujących (ustawy o timeshare) nie trafił do sejmu do końca 2010 r. Nie udało się uniknąć uchybienia terminowi implementacji dyrektywy 2008/122²⁴.

Założenia do projektu nowej ustawy o timeshare, przygotowane przez UOKiK²⁵, zakładały m.in.:

- Zatytułowanie ustawy „ustawą o timeshare” – w ocenie projektodawców użycie terminologii obcojęzycznej w tytule ustawy jest uprawnione z uwagi na utrwalenie użycia słowa „timeshare” w doktrynie i praktyce obrotu;²⁶
- Włączenie do regulacji ustawy (poprzez przeniesienie wprost załączników I-V do *dyrektywy 2008/122*) standardowej treści formularzy informacyjnych dotyczących poszczególnych rodzajów umów, objętych regulacją ustawy;
- Wprowadzenie generalnego zakazu dokonywania zmian informacji przedkontraktowych. Wyjątek odnosi się, po pierwsze, do stanów wyczerpujących znamiona siły wyższej²⁷, co oznacza znaczne zawężenie możliwości wprowadzania zmian, jeśli dokonać porównania z obecną dotychczasową regulacją ustawy²⁸, dopuszczającą wprowadzanie zmian w rezultacie okoliczności, na które przedsiębiorca nie miał wpływu, po drugie zaś – zmian wprowadzonych w rezultacie wyraźnych uzgodnień obu stron;
- Rezygnacja z sankcji nieważności w przypadku niezachowania formy pisemnej umowy;²⁹
- Wprowadzenie obowiązku wyraźnego zwrócenia uwagi konsumenta na: prawo do odstąpienia od umowy, długość terminu do odstąpienia od umowy oraz zakaz płacenia zaliczek przed upływem terminu do odstąpienia od umowy;³⁰

²³ Zob. art. 16 dyrektywy 2008/122.

²⁴ Zwłaszcza, że projektodawcy słusznie postulują wprowadzenie co najmniej sześciomiesięcznego *vacatio legis* – por. *Założenia...*, str. 46.

²⁵ Dokument *Założenia do projektu ustawy o timeshare stanowiącej implementację Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady UE*, dostępny na stronie: www.uokik.gov.pl [Online], dostępne: marzec 2011 r.; dalej jako: *Założenia z marca 2011 r.*

²⁶ Można zauważyć, że nie jest to regułą. We Francji instytucję timeshare określa się mianem „*Société Civile d'Attribution*” – por. Consultation Paper Komisji Europejskiej dotyczący dyrektywy 94/47, str. 9. Francuska wersja dyrektywy 2008/122 odnosi się do umów dotyczących „*utilisation de biens à temps partagé*”. W języku niemieckim tytuł dyrektywy 2008/122 również nie odnosi się do „*timeshare-verträgen*”, ale do „*Teilzeitnutzungsverträgen*”. Można więc było rozważyć, wzorem innych państw członkowskich, zastąpienie angielskiego terminu „timeshare” polskim neologizmem „czasodzielenie”, jednak wypada zgodzić się z twórcami projektu ustawy o timeshare, że użycie takiego neologizmu w języku prawnym nie znajdowałoby poparcia w praktyce obrotu.

²⁷ Zgodnie z art. 5 ust. 2 dyrektywy 2008/122.

²⁸ Por. art. 3 ust. 2 ustawy z 2000 r.

²⁹ Por. art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/122 i art. 5 ust. 1 ustawy z 2000 r.

³⁰ Por. art. 5 ust. 4 dyrektywy 2008/122.

- Wprowadzenie zakazu obciążania jakimikolwiek kosztami konsumenta, który skorzystał z prawa odstąpienia;³¹
- Uregulowanie kwestii prawa właściwego dla umów określonych dyrektywą 2008/122 (ale w ustawie Prawo Prywatne Międzynarodowe);
- Uznanie, że istniejąca struktura organów ochrony konsumenta i służące im oprzyrządowanie prawne (w szczególności Prezes UOKiK mogący wytaczać powództwa w sprawach indywidualnych na podstawie art. 4793⁸ § 1 kodeksu postępowania cywilnego (dalej: k.p.c.) oraz powiatowi bądź miejscu rzeczniczy konsumentów, którym służą uprawnienia określone w art. 4793⁸ § 1 k.p.c. i 633 k.p.c.) są wystarczające dla uznania, że obecnie obowiązujące w Polsce prawo w pełni implementuje art. 13 dyrektywy 2008/122;
- Nowelizację kodeksu wykroczeń poprzez wprowadzenie odpowiednich (tj. obejmujących wszystkie umowy zdefiniowane w dyrektywie 2008/122) zmian do art. 60¹ § 1 kodeksu wykroczeń (zastąpienie dotychczasowej regulacji § 5 i § 6 tego artykułu nową regulacją) oraz dodanie nowego typu wykroczenia, dotyczącego niespełnienia przez przedsiębiorcę wymogów informacyjnych (wynikających z ustawy o timeshare) po upływie terminu do odstąpienia od umowy³². Ponadto zakłada się również wprowadzenie sankcji w postaci utraty roszczenia przedsiębiorcy o zapłatę rat przez konsumenta z tytułu umowy o długoterminowy produkt wakacyjny, w razie uchybienia przez przedsiębiorcę obowiązkowi wezwania konsumenta do zapłaty tychże rat (chodzi tu o raty należne do chwili doręczenia konsumentowi wezwania do zapłaty);³³

³¹ Por. art. 8 ust. 2 dyrektywy 2008/122 i art. 7 ust. 2 ustawy z 2000 r. Należy przy tym zauważyć, że wątpliwa wydaje się celowość dookreślenia w ustawie tego, że w razie skorzystania przez konsumenta z prawa odstąpienia, umowę uważa się za niezawartą. Może należało raczej rozważyć odesłanie do przepisu art. 395 § 2, zdanie pierwsze kodeksu cywilnego określa ten skutek wykonania prawa odstąpienia.

³² Por. art. 6 ust. 3 zdanie ostatnie i art. 15 dyrektywy 2008/122. Krytycznie należy zauważyć, że maksymalna kwota grzywny określonej zgodnie z art. 24 § 1 k.w. nie wydaje się przemawiać za uznaniem, że tego rodzaju sankcja dla przedsiębiorcy jest odpowiednio „odstraszająca” w rozumieniu art. 15 dyrektywy 2008/122. Na temat obowiązku ustanowienia sankcji karnych za naruszenie prawa UE – zob. M. Szwarz-Kuczer, *Zobowiązanie państw członkowskich do wprowadzenia sankcji karnych za naruszenie prawa wspólnotowego* [w:] C. Mik (red.), *Solidarność jako zasada działania Unii Europejskiej*, Toruń 2009, s. 103-122.

³³ Ta ostatnia sankcja może budzić pewne wątpliwości z punktu widzenia zasady proporcjonalności, zgodnie z którą powinna adekwatnie odzwierciedlać powagę naruszenia i nie wykroczać poza to, co jest niezbędne dla realizacji założonych celów (por. np. Komunikat Komisji z dnia 8 grudnia 2010 r. *Reinforcing sanctioning regimes in the financial services sector*, COM(2010) 716 final, s. 4).

- Uchylenie art. 270¹ kodeksu cywilnego³⁴, co projektodawca motywuje³⁵ wyraźnie obligacyjnym charakterem praw wynikających z umów opisanych w dyrektywie 2008/122 i koniecznością odejścia od prawnorzeczowego ujęcia timeshare³⁶, niespotykanego w innych jurysdykcjach w UE;³⁷
- Wprowadzenie w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece³⁸ prawa konsumenta do żądania ujawnienia w księdze wieczystej nieruchomości prawa z umowy timeshare w rozumieniu ustawy o timeshare.

Założenia przygotowane przez UOKiK znalazły odzwierciedlenie w ustawie z dnia 16 września 2011 r. o timeshare, która wejdzie w życie³⁹ w dniu 28 kwietnia 2012 r. Na etapie prac rządowych wątpliwości wzbudził sposób transpozycji art. 12 ust. 1 dyrektywy 2008/122, dotyczący prawa właściwego dla umowy. Zdaniem Ministerstwa Spraw Zagranicznych (MSZ)⁴⁰, projekt przedstawiony do zaopiniowania nie zawierał przepisów transponujących art. 12 ust. 1 dyrektywy 2008/122, a wskazany w tabeli zbieżności art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. Prawo Prywatne Międzynarodowe⁴¹ nie był wystarczający dla prawidłowej transpozycji. Innego zdania był Prezes UOKiK⁴², odwołujący się do stanowiska Ministra Sprawiedliwości. Ostatecznie ustawodawca zajął stanowisko zbieżne z propozycją projektodawcy.

Podsumowanie

Lektura dotychczasowych uzasadnień wyroków na tle umów timeshare skłania do wniosku, że polskie sądy są nieświadome istnienia timesharingu

³⁴ Do chwili wejścia w życie ustawy o timeshare przepis ten brzmi: „§ 1. Do użytkowania polegającego na korzystaniu z budynku lub pomieszczenia mieszkalnego na zasadach określonych w ustawie o ochronie nabywców prawa korzystania z budynku lub pomieszczenia mieszkalnego w oznaczonym czasie w każdym roku oraz o zmianie ustaw kodeks cywilny, kodeks wykroczeń i ustawy o księgach wieczystych i hipotece stosuje się przepisy rozdziału I i II niniejszego działu, z wyjątkiem art. 254-255 i art. 266. § 2. Użytkowanie, o którym mowa w § 1, wygasa najpóźniej z upływem pięćdziesięciu lat od jego ustanowienia”.

³⁵ Por. Założenia z marca 2011 r., s. 61-63.

³⁶ Polski ustawodawca nie przesądził przy tym, czy timeshare ma charakter prawnorzeczowy – por. B. Fuchs, *Timesharing w obrocie międzynarodowym (aspekty kolizyjnoprawne)*, „Rejent” 2001, nr 7-8, s. 54.

³⁷ Zgodnie z art. 1 ust. 2 lit. d dyrektywy 2008/122 państwo członkowskie zachowuje swobodę określenia charakteru prawnego praw będących przedmiotem umów uregulowanych tą dyrektywą.

³⁸ Tekst jednolity w Dz. U. z 2001 r., Nr 124, poz. 1361 z późn. zm.

³⁹ Zgodnie z art. 50 ustawy o timeshare.

⁴⁰ Zob. pismo Sekretarza ds. Europejskich MSZ z dnia 7 czerwca 2011 r. prezentującego uwagi resortu do projektu ustawy o timeshare.

⁴¹ Dz. U. Nr 80, poz. 432.

⁴² Zob. pismo Prezesa UOKiK z dn. 7 czerwca 2011 r. (sic!), stanowiące odpowiedź na uwagi MSZ.

jako problemu natury prawnej. Być może ma na to wpływ rzadkość występowania samego zjawiska w Polsce i w pewnej mierze luksusowy charakter usługi, który budzi nieufność, co wiąże się z lekceważeniem niebezpieczeństw z nim związanych i pobłażliwością wobec przejawów jego krzywdzącego wobec konsumentów charakteru⁴³. Ustawa z 2000 r. przysparzała polskim sędziom wielu problemów interpretacyjnych. Bowiem timesharing tak naprawdę nie ma w sobie właściwości (istoty) prawnej i konstrukcyjnie może być tworzony w ramach wielu figur, np. prawa rzeczowego (odejście od prawnorzecowego ujęcia timeshare w ustawie z dnia 16 września 2011 r. o timeshare; dalej: ustawa o timeshare). Nie rozwiązywały jednak one zasadniczego problemu: umowy zawartej na okres poniżej 3 lat, która nie była przedmiotem ochrony ustawy z 2000 roku.

Sądy mogły jednak skorzystać ze środków ochronnych, które w polskim prawie istnieją. W zakresie timesharingu konkretną ochronę, można bowiem oprzeć na wielu podstawach nieważności czynności prawnej (art. 58 § 3 k.c.), przepisach o błędzie istotnym, zawarciu umowy z użyciem wzorca bez dochowania warunków jego realnego, a nie tylko formalnego, udostępnienia, w przepisach o granicach dozwolonej autonomii woli czy nieuczciwej wprowadzającej w błąd reklamie⁴⁴. Można skorzystać również z klauzul zasad współżycia społecznego, którym konkretną treść nadaje się przez odwołanie do standardu wyznaczonego dyrektywami chroniącymi konsumenta. Tym bardziej, że częste w praktyce przedsiębiorców było wykorzystywanie w sposób abuzywny postanowień dotyczących minimalnego okresu czasu, na jaki musi być zawarta umowa timeshare (3 lata) i zawieranie umowy na okres minimalnie krótszy, aby w ten sposób uniknąć reżimu prawnego ustawy z 2000 roku.

Drugi problem to brak w poprzednich regulacjach instrumentów w postaci świadczeń zastępczych, które powodują, że interes konsumenta nie zostaje w pełni zaspokojony, gdyż nie wystarczy do jego zaspokojenia tylko odszkodowanie pieniężne. Można pokusić się o często postulowane w zakresie umów o podróż rozwiązanie tzw. zadośćuczynienia za tzw. krzywdę moralną (zmarnowany urlop). Taka konstrukcja w przytoczonym przypadku jest uzasadniona, gdyż konsument z powodu przykładowo niewykonanej usługi nie może zaspokoić oczekiwań (realne zrealizowane zobowiązanie). Taka strata jest bardziej dotkliwa w postaci utraty, zmarnowania urlopu niż uszczerbek majątkowy. Z braku regulacji dotyczącej tego zagadnienia, w postaci przepisu szczególnego, uważa się tradycyjnie, że prawo polskie nie przewiduje zadośćuczynienia za szkodę niemajątkową *ex contractu*. Jednak w obecnym systemie gospodarki rynkowej czas wypoczynku, urlop mają swoją cenę i istnieje tendencja komercjalizacji trudnych do oszacowania szkód. Taką kwestię powinna jednak szerzej rozwa-

⁴³ E. Łętowska, *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 1999, s. 524.

⁴⁴ E. Łętowska, *Prawo umów...*, s. 529.

żyć judykatura. Zasadzając taką szkodę, sąd mógłby oprzeć się na art. 322 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz.296 z późn. zm.), który to przepis jest z pewnością niedoceniany⁴⁵.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości stoi na stanowisku, że konsument jest stroną słabszą niż przedsiębiorca. W związku z tym godzi się na warunki umowy zredagowane wcześniej przez przedsiębiorcę, nie mając wpływu na ich treść. Ta nierówność między konsumentem a przedsiębiorcą może zostać jedynie zrównoważona poprzez pozytywną interwencję podmiotu niebędącego stroną umowy. Trybunał przyjął⁴⁶, że przyznanie sądowi takich kompetencji jest niezbędne dla zapewnienia konsumentowi skutecznej ochrony, w szczególności z uwagi na okoliczność, że istnieje realne niebezpieczeństwo, iż nie jest on świadom swoich praw lub napotyka znaczne trudności w ich egzekwowaniu.

Przepisy dotyczące timesharingu (dyrektywa z 94/47 i ustawa z 2000 r.) okazały się przestarzałe i niedostosowanej do nowej rzeczywistości rynkowej. Należy mieć nadzieję, że nowe regulacje (dyrektywa 2008/122 i ustawa o timeshare) zapewnią konsumentowi skuteczną ochronę, również przez pozytywną interwencję sądu i że w przyszłości przyczynią się także do dalszego rozwoju idei związanych z dobrą i efektywną jego ochroną w zakresie timesharingu w Polsce.

⁴⁵ M. Nesterowicz, *Zadośćuczynienie pieniężne za „zmarnowany urlop” podczas wycieczki turystycznej*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 10, s.76.

⁴⁶ Wyrok z dnia 26 października 2006 r. w sprawie Elisa Maria Mostaza Claro przeciwko Centro Movil Milenium, Case C-168/05, „European Court Reports” 2006, s. 29

Literatura

Najważniejsze dokumenty:

- Dyrektywa PE i Rady nr 94/97/WE z dnia 26 października 1994 r. o ochronie nabywców, w odniesieniu do niektórych aspektów umów o nabyciu prawa do korzystania z nieruchomości na podstawie czasowego udziału (Dz. Urz. WE z 1994 r. L 280/83 z późn. zm.).
- Dyrektywa PE i Rady nr 2008/122/WE z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do niektórych aspektów umów timeshare, umów o długoterminowe produkty wakacyjne, umów odsprzedaży oraz wymiany (Dz. Urz. WE z 2009 r., L 33/10).

Druki zwarte:

- Łętowska E., *Europejskie prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2004.
- Stecki L., *Timesharing*, Toruń 2002.
- *Nieuczciwe klauzule w prawie umów konsumenckich*, E. Łętowska (red.), Warszawa 2005.
- *Standardy wspólnotowe w polskim prawie ochrony konsumenta*, C. Banasiński (red.), Warszawa 2004.

Najważniejsze artykuły:

- Fuchs B., *Timesharing w obrocie międzynarodowym (aspekty kolizyjnoprawne)*, „Rejent” 2001, nr 7-8.
- Gołaczyński J., *Timesharing – zagadnienia kolizyjno prawne*, „Rejent” 2001, nr 7-8.
- Grzyb K., *Umowa timesharingu w prawie polskim*, „Rejent” 2004, nr 9.
- Ludwichowska K., *Dyrektywy UE o timesharingu a konieczność reformy prawa polskiego*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 4.
- Nesterowicz M., *Zadośćuczynienie pieniężne za „zmarnowany urlop” podczas wycieczki turystycznej*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 10.
- Zaradkiewicz K., *Ochrona nabywców timesharing’u w prawie polskim*, „Edukacja Prawnicza” 2001, nr 2.
- Zaradkiewicz K., *Umowa time-sharing’u w Unii Europejskiej*, „Monitor Prawniczy” 1997, nr 5.

MARTA TYBURA

PUNKT INFORMACYJNY KOMISJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT
– INOWROCŁAW PRZY WYDZIALE ZARZĄDZANIA I NAUK SPOŁECZNYCH
WYŻSZEJ SZKOŁY GOSPODARKI W BYDGOSZCZY

Go local – ewolucja europejskiej polityki informacyjnej KE z uwzględnieniem funkcjonowania sieci informacji europejskiej Europe Direct

Zarys treści: Problem przepaści komunikacyjno-informacyjnej pomiędzy działaniami Unii Europejskiej a jej obywatelami nie jest zjawiskiem nowym. Dostrzeżony został już na początku lat 90. XX w. przy okazji przeprowadzanego referendum poprzedzającego wejście w życie Traktatu z Maastricht (1992). Artykuł ten stanowi próbę analizy rozwoju europejskiej polityki komunikacyjnej Unii oraz jej najważniejszych narzędzi.

Kryzys roku 1992 pokazał, iż europejska polityka informacyjna nie „dotrzymuje kroku” postępującym procesom integracyjnym. Był to kryzys spowodowany negatywnym nastawieniem społeczeństwa do postępującego procesu integracji europejskiej. Wówczas to społeczeństwo duńskie w referendum poprzedzającym przyjęcie Traktatu z Maastricht wyraziło stanowcze „nie” dla dalszej integracji ich państw w ówczesną Wspólnotę.¹ Za główny powód sceptycznego nastawienia obywateli do pogłębionej współpracy europejskiej uznany został brak dostatecznej wiedzy o Unii Europejskiej i procesach będących jej udziałem. Przedstawiona powyżej sytuacja pozwoliła wysunąć wniosek, że funkcjonująca polityka informacyjna nie spełniała swoich zadań, do których należało przede wszystkim przygotowanie gruntu społecznego dla rozwijającego się procesu integracji.² Brakuje wpływowych mediów o zasięgu europejskim,

¹ Podczas pierwszego referendum w sprawie Traktatu z Maastricht 50,7% Duńczyków zagłosowało na „nie”, zaś „za” opowiedziało się 49,3%. Wyniki te wpłynęły na przyjęcie przez Radę Europejską pewnych ustępstw na rzecz Danii oraz ponownego zorganizowania referendum. W efekcie obywatele Danii przyjęli traktat stosunkiem głosów 56,8% „za” i 43,2% przeciw.

² Por. A. Ogonowska, *Polityka informacyjna Wspólnot i Unii Europejskiej w sprawozdaniach za lata 1958-2007*, [Online], dostępne: http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/1-2009_ogonowska.pdf, 01.09.2011, s. 121.

dlatego też jakiegokolwiek kwestie o wymiarze europejskim, będą zawsze postrzegane przez pryzmat narodowy.

Kolejny przełomowy etap w polityce komunikacyjnej UE nastąpił w roku 2005, kiedy to odrzucono Traktat Ustanawiający Konstytucję dla Europy. Podczas referendum we Francji – 29 maja 2005 r. – 55% społeczeństwa sprzeciwiło się wprowadzeniu nowego traktatu. Podobna sytuacja miała miejsce w Holandii 1 czerwca 2005 r., gdzie aż 62% obywateli ujawniło swoje obawy w stosunku do pogłębiającego się procesu integracji. Zdaniem ekspertów, Francuzi i Holendrzy wyrazili swój sprzeciw, ale nie wobec zaproponowanego w traktacie kształtu UE. Dali oni raczej wyraz swoim frustracjom związanym z funkcjonowaniem wspólnoty. Oba referenda pokazały zapotrzebowanie na informację europejską. W obliczu rosnącej fali eurosceptycyzmu zadaniem polityki komunikacyjnej było więc podniesienie świadomości obywateli na temat kwestii europejskich przy użyciu zrozumiałego języka. Do tego dochodzi niewielkie zainteresowanie tematyką europejską, jakie można zauważyć w krajowych systemach edukacyjnych. Wnioski z lekcji z 1992 r. nie zostały niestety wyciągnięte, co dało się szczególnie zauważyć podczas referendum nad Traktatem z Lizbony, kiedy to europejska polityka informacyjna kolejny raz nie dotrzywała kroku postępującej integracji.

Polityka informacyjna Unii Europejskiej

Problemem, nad którym skupiona została uwaga podczas wdrażania kolejnych etapów polityki informacyjnej, było zjawisko komunikacji jednokierunkowej, polegającej na informowaniu obywateli o działalności UE, bez oczekiwania od nich informacji zwrotnej. W Białej Księdze w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej zaproponowane zostało całkiem nowe podejście, rozumiane jako „zdecydowane przejście od jednokierunkowej komunikacji do wzmocnionego dialogu, od komunikacji skupionej na instytucjach do zorientowanej na obywatela, od usytuowanej w Brukseli do zdecentralizowanej.”³ Dlatego też celem stało się zbudowanie efektywnych metod i narzędzi informacyjnych poprzedzających wydarzenia europejskie. To właśnie od przyjętych narzędzi informacyjnych oraz ich efektywności zależeć będzie społeczny odbiór działań i polityk europejskich.

Jak wynika z badań Eurobarometru, jedna trzecia (35%) pracowników rozważałaby podjęcie pracy w innym państwie członkowskim, ale prawie jedna piąta nadal uważa, że istnieje ku temu zbyt wiele przeszkód.⁴ Obok trudności języko-

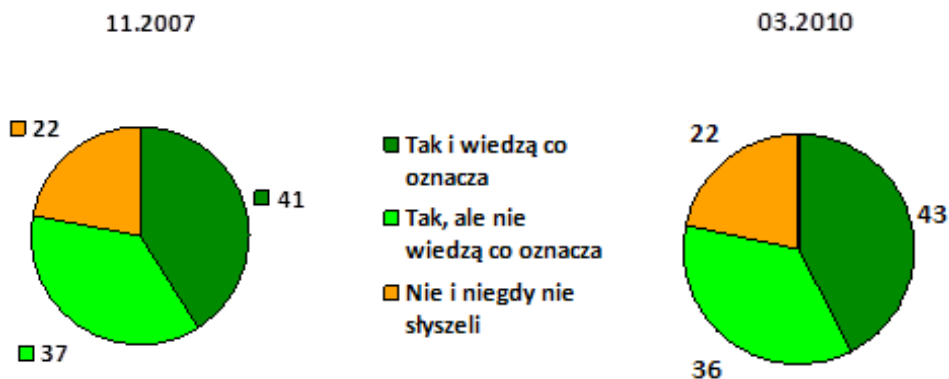
³ Biała Księga w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej, COM (2006) 35, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0035:FIN:PL:PDF>, 10.09.2011, s.4.

⁴ Eurobarometr, *Raport Analityczny KE nt. Obywatelstwa Europejskiego*, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_294_en.pdf, 16.09.2011, s. 12.

wych, największą barierą dla transgranicznego przepływu pracowników jest ciągle brak informacji. Wyniki badania z 2010 r. pokazują, że wciąż zbyt wiele osób nie uważa się za wystarczająco poinformowanych o różnych przysługujących im prawach: tylko 43% z nich zna znaczenie pojęcia „obywatel Unii Europejskiej”, a prawie połowa obywateli europejskich (48%) uważa, że jest „niezbyt dobrze poinformowana” o przysługujących im prawach.⁵

Zgodnie z założeniami Białej Księgi każdy obywatel powinien mieć prawo do rzetelnej informacji na temat UE oraz pewność, że jego poglądy zostaną wzięte pod uwagę przez unijne instytucje. W miarę pogłębiania się procesu integracji coraz więcej decyzji mających wpływ na codzienne życie obywateli zapada na płaszczyźnie europejskiej. W związku z powyższym niezbędne jest „nadanie Europie ludzkiej twarzy”, gdyż wśród obywateli zauważalne jest poczucie „odsunięcia” od Brukseli, która dla większości pozostaje instytucją anonimową czy wręcz abstrakcyjną.

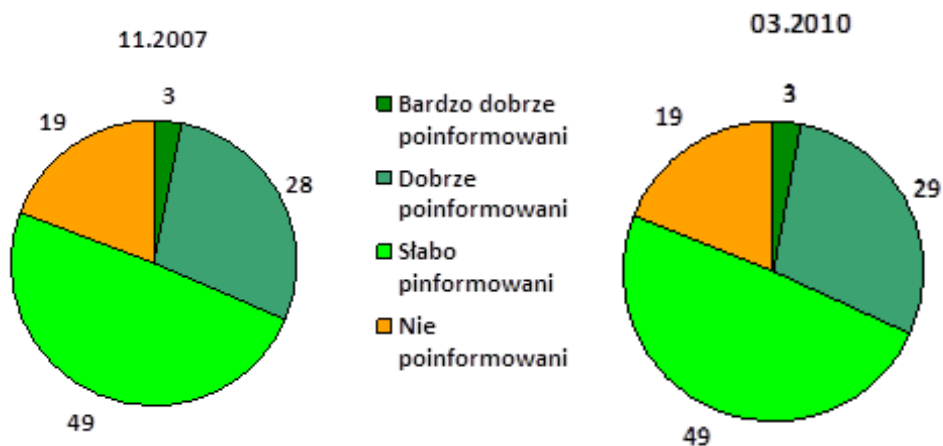
WYKRES 1. W JAKIM STOPNIU TERMIN „OBYWATELSTWO EUROPEJSKIE” ZNANY JEST MIESZKAŃCOM 27 PAŃSTW UE?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Flash Eurobarometer 294 "European Union Citizenship", October 2010 r.

⁵ Komunikat prasowy KE nt. *KE proponuje ogłosić rok 2013 Europejskim Rokiem Obywateli*, [Online], dostępne: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/959&format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=en>, 11.08.2011.

WYKRES 2. W JAKIM STOPNIU OBYWATELE 27 PAŃSTW UE CZUJĄ SIĘ POINFORMOWANI NT. PRAW WYNIKAJĄCYCH Z OBYWATELSTWA EUROPEJSKIEGO.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Flash Eurobarometer 294 "European Union Citizenship", October 2010 r.

Jak współpracować, by zapewnić lukę komunikacyjną?

Podstawą w zakresie zapewnienia luki komunikacyjnej jest podejście partnerskie oparte na współdziałaniu wielu podmiotów, przede wszystkim jednak instytucji i organów na wszystkich poziomach, począwszy od europejskiego po krajowy, regionalny, lokalny wraz z europejskimi partiami politycznymi i społeczeństwem obywatelskim. Na tym polu ogromną rolę odgrywają również takie instytucje, jak: Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz Komitet Regionów, których zadaniem jest angażowanie lokalnej społeczności w dyskusję na tematy europejskie. Tylko zmasowane działania informacyjne na wszystkich poziomach mogą sprawić, że Europa stanie się bliższa jej mieszkańcom. Ciężar odpowiedzialności wyjaśnienia i propagowania korzyści, jakie niesie UE, spoczywa w ogromnej mierze na państwach członkowskich. Niestety nie brakuje również negatywnych przykładów wykorzystywania unijnych decyzji do poprawienia własnych notowań przez decydentów krajowych, przy jednoczesnym obwinianiu Brukseli za mniej popularne decyzje.⁶

⁶ Por., Z. Gniatkowski, Komunikacja społeczna w Unii Europejskiej – refleksje po odrzuceniu Traktatu Konstytucyjnego, [Online], dostępne: <http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/art-gniatkowski.pdf>, s. 5.

Przełomowym momentem w rozwoju europejskiej polityki informacyjnej było objęcie przez José Manuela Durão Barroso w 2004 r. funkcji przewodniczącego Komisji Europejskiej (KE). Jedną z reform nowego szefa KE było powołanie funkcji pierwszego wiceprzewodniczącego ds. stosunków z innymi instytucjami i komunikacji społecznej. Na to stanowisko wybrana została Margot Wallström. Dla unijnej komisarz wypracowanie efektywnej polityki informacyjnej było ogromnym wyzwaniem. Niemniej jednak odniosła ona ogromny sukces. Apelowwała, by Europa zaczęła mówić jednym głosem, a problemy komunikacyjne upatrywała w braku poczucia tożsamości europejskiej. Ówczesna wiceprzewodnicząca wśród wad zastanego systemu wymieniła przede wszystkim: fragmentaryzację działań informacyjnych, niedostosowany do oczekiwań obywateli przekaz oraz niewłaściwe wdrażanie strategii informacyjnej, ze zbyt dużym skupieniem się na sprawach budżetowych, a nie na aktywnej komunikacji.

Kierunek zmian przyjęty przez M. Wallström zasługuje na najwyższe noty. Wtedy też na niespotykaną dotąd skalę rozwinęto działalność informacyjną o UE, czyniąc ją ogólnie dostępną. Zaproponowane przez M. Wallström nowe podejście kładło nacisk na: wysłuchanie obywateli, formułowanie przekazów w języku przystępnym dla przeciętnego obywatela, unikanie „żargonu brukselskiego” oraz dostosowanie sposobu przekazywania informacji do warunków lokalnych.

Na obecną politykę komunikacyjną Unii Europejskiej składają się działania ujęte w trzech filarach:

- **Listening** – obywatel, przeciętny Europejczyk powinien zostać nie tylko poinformowany, ale również wysłuchany;
- **Communicating** – aby w pełni uczestniczyć w demokratycznej debacie, obywatele powinni mieć dostęp do rzetelnych i aktualnych informacji;
- **Connecting with citizens by „going local”** (interakcja ze społeczeństwem) – dobra komunikacja powinna spełniać oczekiwania, odpowiadać na potrzeby lokalnego społeczeństwa.

W celu wzmocnienia działań informacyjnych Komisja Europejska zapowiedziała przygotowanie nowej strategii informacji i komunikacji, której przygotowanie poprzedziły konsultacje społeczne nad Białą Księgą.

Odrzucenie w międzyczasie przez Francuzów i Holendrów Traktatu Ustanowianego Konstytucję dla Europy świadczyło, iż dotychczasowa polityka informacyjna nie spełnia swoich zadań.⁷ Wyniki referendum negatywnie wpłynęły na ocenę realizacji polityki informacyjnej UE. Traktat oraz jego wdrożenie stanęło pod znakiem zapytania. Nadszedł czas refleksji. W październiku 2005 r. przyjęto przejściowe rozwiązanie, jakim był Plan D na rzecz demokracji, dialogu i debaty.

⁷ Por. A. Ogonowska, *Polityka informacyjna Wspólnot i Unii Europejskiej w sprawozdaniach za lata 1958-2007*, [Online], dostępne: http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/1-2009_ogonowska.pdf, 29.09.2011, s. 133.

Jego celem było przeprowadzenie debat w każdym państwie członkowskim, przy jednoczesnym odstąpieniu od bezpośredniego promowania traktatu, przenosząc ciężar działań informacyjnych na odbudowanie zaufania społecznego do polityk UE. Kluczowymi elementami Planu D były: debata, proces zbierania opinii na temat przeprowadzonych krajowych debat, jak również 13 inicjatyw przedstawionych przez KE, mających na celu wsparcie zaangażowania obywateli i prawdziwego dialogu na temat polityk europejskich. Wśród inicjatyw komisyjnych znalazły się: wizyty komisarzy w państwach członkowskich, wsparcie dla europejskich projektów inicjowanych przez obywateli UE, wspieranie otwartości w procedurach Rady, większe zaangażowanie komisarzy w prace parlamentów krajowych, tworzenie sieci „honorowych ambasadorów Europy” oraz wznowienie wysiłków na rzecz zwiększenia frekwencji wyborczej.⁸

W 2005 r. w dokumencie Action Plan to Improve Communicating Europe by the Commission Komisja przedstawiła szereg środków mających posłużyć poprawie komunikacji między UE a jej obywatelami. Nowa strategia komunikacyjna KE zakłada aktywne zaangażowanie się wszystkich członków Komisji, określanych mianem „ambasadorów”, w jej realizację. Przedstawiciele, odwiedzając państwo, z którego pochodzą, powinni nadać „ludzką twarz” Komisji.⁹ Jednocześnie zalecano wypracowanie wspólnej polityki komunikacyjnej oraz unikanie „żargonu brukselskiego”. W celu dostosowania działań UE do potrzeb społeczeństwa oraz ich oceny proponowano wprowadzenie procedury konsultacji dla obywateli m.in. poprzez portal „Your voice in Europe”.¹⁰

Podczas gdy przedstawiciele KE zobowiązani zostali do szerszego udziału w opracowywaniu nowej strategii komunikacyjnej, poszczególnym podmiotom przypisano wiodącą rolę w jej realizacji. Wśród tej grupy znalazły się: Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji (DG COMM), Biuro Rzecznika Prasowego, sieci informacji europejskiej oraz zaangażowanie mediów w komunikację dotyczącą Europy.

Głównym organem odpowiedzialnym za politykę informacyjną w UE jest Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji. Odpowiada ona za planowanie oraz koordynację realizacji planu działań. Do zadań DG COMM przypisano maksymalne dopasowanie wszelkich podejmowanych kroków do oczekiwań społeczeństwa, możliwe dzięki prowadzonym konsultacjom społecznym, przeprowadzonym analizom, badaniom Eurobarometru, informacjom zwrotnym otrzymywanym z przedstawicielstw KE w państwach UE oraz Punktów Informacji KE. Dyrekcja zobowiązana

⁸ Komunikat KE z 13.10.2005 r. dotyczący Planu D na rzecz demokracji, dialogu i debaty, [Online], dostępne: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1272&format=HTML&aged=1&language=PL&guiLanguage=en>, 16.09.2011.

⁹ Action Plan to Improve Communicating Europe by the Commission, 20.07.2005, [Online], dostępne: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/110102_en.htm#, 25.09.2011.

¹⁰ „Your voice in Europe”, [Online], dostępne: <http://ec.europa.eu/yourvoice/>, 25.09.2011.

została do przeprowadzenia ewaluacji podjętych działań pod względem ich efektywności, trafności oraz wydajności względem kosztów.¹¹

Ważne znaczenie odgrywa Biuro Rzecznika Prasowego. Jest to z kolei podmiot odpowiedzialny za kontakty z mediami, mający na celu przekazywanie opinii publicznej rzetelnych informacji na temat priorytetów komunikacyjnych KE. Wśród zadań biura znalazły się takie zagadnienia, jak: redukcja ilości informacji prasowych, poprawa jakości opracowywanych informacji oraz dopasowanie treści do grup odbiorców. W dokumentacji pojawia się nowe pojęcie tzw. layperson's summary – forma streszczenia dla laika, w którym powinny znaleźć się opracowane w przystępny sposób informacje na temat korzyści płynących dla przeciętnego obywatela z realizacji polityk europejskich.¹²

Istotną rolę do spełnienia mają także Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w państwach członkowskich, które odpowiedzialne są za wdrażanie planu działań KE na poziomie lokalnym, uwzględniając potrzeby lokalnej społeczności.¹³ Z Przedstawicielstwami KE z kolei ściśle wiąże się funkcjonowanie sieci informacji europejskiej, które stały się jednym z najważniejszych narzędzi informacyjnych UE. Pierwszym punktem styczności obywateli z zagadnieniami UE miały stać się Punkty Informacyjne KE Europe Direct, określane mianem „one-stop-shop”, zlokalizowane we wszystkich państwach UE oraz ogólnoeuropejska infolinia Europe Direct.¹⁴ W tym miejscu wspomnieć należy również o Centrach Dokumentacji Europejskiej, sieci Enterprise Europe Network oraz o zespole ekspertów Team Europe.

Ostatnim punktem dokumentu Action Plan to Improve Communicating Europe by the Commission stało się zaangażowaniem mediów w komunikację dotyczącą tematyki europejskiej. Ogromne znaczenie dla polityki komunikacyjnej UE miał i nadal ma Internet, będący jednym z podstawowych mediów komunikacyjnych. Dzięki niemu możliwe było zaistnienie Komisji Europejskiej na Youtube czy portalach społecznościowych. Zgodnie z raportem z ewaluacji EDCC z czerwca 2010 r. do najważniejszych źródeł informacji o UE należą: Portal EUROPA,¹⁵ Your Europe,¹⁶ Portal EUR–lex¹⁷ oraz EU Bookshop.¹⁸ Ogromną rolę przypisuje

¹¹ Better informed about Europe, [Online], dostępne: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/110102_en.htm, 12.09.2011.

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem.

¹⁴ *CED w Polsce – Vademecum, Warszawa 2009*, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/polska/documents/information/cde_w_polsce_-_vademecum_-_tresc.pdf, 1.09.2011, s.2.

¹⁵ Portal EUROPA, [Online], dostępne: http://europa.eu/index_pl.htm, 23.11.2011.

¹⁶ “Your Europe”, [Online], dostępne: <http://ec.europa.eu/youreurope/>, 23.11.2011.

¹⁷ Portal EUR–lex, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/pl/index.htm>, 23.11.2011.

¹⁸ EU Bookshop, [Online], dostępne: <http://bookshop.europa.eu/en/home/>, 23.11.2011.

się również mediom. Jednakże ze względu m.in. na ograniczenia czasu antenowego niemożliwe wydaje się przekazanie kompleksowej informacji o kwestiach europejskich.

Narzędziem pozwalającym usprawnić komunikację wewnątrz Unii Europejskiej wydaje się być europejska polityka regionalna. Nie znajdziemy polityki, która byłaby „bliżej” obywatela i którą wdrażałoby się w terenie, angażując przy tym lokalne społeczności. Projekty finansowane w regionach są jedną z najbardziej wymiernych korzyści członkostwa w Unii.

Sieci Informacji Europejskiej

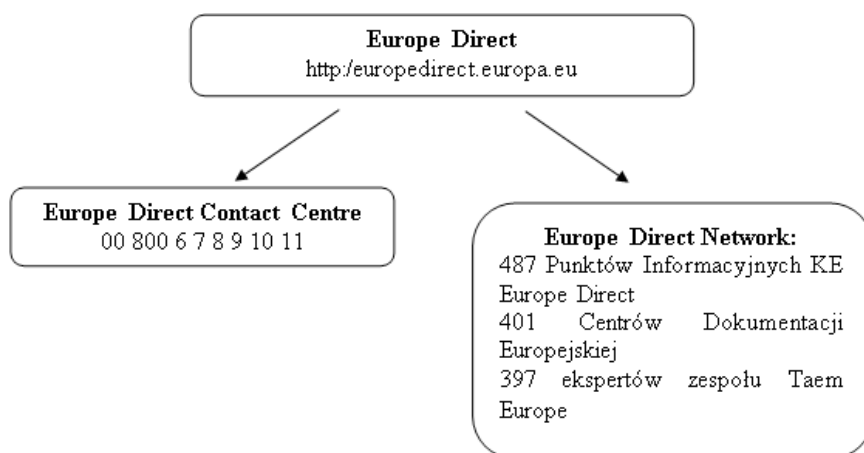
Nacisk KE na działania zdecentralizowane spowodował rozwój ośrodków informacji. Z historycznej perspektywy można stwierdzić, że Komisja Europejska spośród wszystkich instytucji Unii Europejskiej dysponuje najbardziej zróżnicowaną i rozbudowaną strukturą sieci informacji europejskiej. W jej skład wchodzi różnego typu ośrodki, których zadaniem jest informowanie konkretnych grup zawodowych i społecznych. Powstanie zróżnicowanych ośrodków informacji tworzone było z myślą o szerokiej publiczności. Komisja Europejska w kolejnych dokumentach strategicznych dostrzega rolę promocji oraz rozwoju tzw. one-stop-shop dla informacji europejskiej, którym ma być sieć Europe Direct (Wykres 3) oraz portal „Your Europe”.

Sieć Europe Direct (ED) jest „punktem pierwszego kontaktu” dla obywatela poszukującego ogólnej informacji na temat funkcjonowania UE. Celem sieci informacyjnej Europe Direct jest dostarczanie obywatelom 27 państw członkowskich zdecentralizowanej informacji dotyczącej polityk europejskich, w szczególności na temat socjalnego, kulturalnego, politycznego, ekonomicznego aspektu działań europejskich oraz ich przełożenia na funkcjonowanie lokalnego społeczeństwa. Kolejnym priorytetem funkcjonowania sieci ED jest podnoszenie świadomości na temat zagadnień europejskich oraz możliwości, jakie stwarza członkostwo w Unii Europejskiej. Działalność Punktów Informacyjnych KE Europe Direct polega także na organizowaniu wydarzeń skierowanych do szerokiego grona odbiorców, mających na celu podnoszenie świadomości europejskiej, a przez to budowanie europejskiej przestrzeni publicznej. Do najważniejszych z nich zaliczyć należy organizację seminariów, konferencji, szkoleń, warsztatów, debat, konkursów czy happeningów, jak np. obchody Dnia Europy. Istotna jest również działalność publicystyczna w postaci publikacji naukowych oraz materiałów informacyjnych w postaci kompendiów wiedzy o UE czy ulotek. Nie bez znaczenia są także lekcje europejskie i wykłady otwarte skierowane do szerokiego grona odbiorców.

W UE funkcjonuje obecnie 487 ośrodków informacyjnych Europe Direct, zaś w Polsce mamy 22 ośrodki ED. Każdy z nich funkcjonuje przy instytucji prowadzącej, najczęściej: jednostce administracji samorządowej, uczelni wyższej, organizacji pozarządowej, izbie rzemiosła czy handlowej. Organizacja macierzysta – host structure, wybierana jest na zasadzie konkursu, ogłaszanego przez Przedstawicielstwo KE w państwie członkowskim. KE udziela każdemu z punktów ED wsparcia finansowego w wysokości max. 50% kosztów kwalifikowanych oraz szkoleniowego osobom zaangażowanym w funkcjonowanie punktów ED.¹⁹

Niestety ze względu na niskie nakłady na promocje oraz brak ogólnej strategii marketingowej Punkty Informacyjne Komisji Europejskiej Europe Direct ciągle nie funkcjonują w dostatecznym stopniu w świadomości lokalnego społeczeństwa jako tzw. one-stop-shop. Powołując się na raport z ewaluacji sieci ED z czerwca 2010 r. rocznie z usług sieci korzysta niespełna 0,01 % obywateli wszystkich 27 państw UE, a tylko ok. 6 % obywateli słyszało o oferowanych usługach.²⁰

WYKRES 3. STRUKTURA EUROPEJSKIEJ SIECI INFORMACYJNEJ EUROPE DIRECT



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Europe Direct Annual Report 2010*.

Centra Dokumentacji Europejskiej (CDE) to ośrodki działające w ramach europejskiej sieci informacyjnej utworzonej przez Komisję Europejską, w skład

¹⁹ *Amended work programme in the field of Communications for 2011*, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/amend_prog2011_en.pdf, 10.11.2011, s. 13.

²⁰ *Evaluation of the EDCC*, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/eims/COMM/136156/EPEC-EDCC_evaluation_final_report.%20june%202010.pdf, 14.10.2011.

których oprócz punktów Europe Direct wchodzi również Narodowe Centra Informacji Europejskiej w Paryżu, Lizbonie i w Rzymie oraz Team Europe, będący zespołem niezależnych ekspertów propagujących wiedzę o UE.

Centra Dokumentacji Europejskiej powstają najczęściej przy ośrodkach akademickich i badawczych w państwach członkowskich UE, a także w państwach nie należących do Unii Europejskiej. Do najważniejszych zadań tych punktów należy zaliczyć wspieranie uniwersytetów i instytucji badawczych w promowaniu i rozwijaniu edukacji oraz badań w zakresie integracji europejskiej. Zachęcają one również do uczestnictwa w debatach na temat Europy i dają przeciętnemu obywatelowi możliwość bliższego poznania polityk i zasad funkcjonowania Unii Europejskiej. CDE to jednak przede wszystkim europejskie biblioteki zawierające oficjalne publikacje Unii Europejskiej udostępniane bezpłatnie zarówno w wersji papierowej, jak i elektronicznej we wszystkich językach urzędowych UE. W kanonie dostępnych publikacji CDE oprócz różnego typu wydawnictw prawniczych, przede wszystkim Dzienników Urzędowych UE i unijnych dokumentów legislacyjnych z serii COM Documents, ESC Opinions and Reports oraz COR Opinions, znajdują się również wydawnictwa specjalistyczne z zakresu badań naukowych i techniki, edukacji, ekonomii, handlu międzynarodowego, polityki regionalnej i społecznej, rolnictwa, środowiska, energii, transportu, a także obszernie wydawnictwa statystyczne i bibliografie, uzupełnione informatorami i przewodnikami europejskimi.

Sieć Enterprise Europe Network (EEN) powstała z połączenia sieci Euro Info Centre i Innovation Relay Centres i funkcjonuje od 1 stycznia 2008 r. Sieć opiera swoją działalność na zasadzie „zawsze właściwych drzwi”, co oznacza, iż każdy przedsiębiorca, który zwróci się z konkretnym zapytaniem, objęty zostanie wsparciem doradczo-szkoleniowym. EEN oferuje małym i średnim przedsiębiorstwom kompleksowe usługi, które mają im pomóc w pełni rozwinąć ich potencjał i zdolności innowacyjne. Ma ona także być pośrednikiem umożliwiającym instytucjom Unii Europejskiej zdobycie pełniejszej orientacji w potrzebach małych i średnich przedsiębiorstw. Sieć Enterprise Europe Network oferuje małym i średnim przedsiębiorcom bezpłatne usługi w zakresie m.in.: informacji na temat prawa, polityk i programów Unii Europejskiej, rozwijania współpracy podmiotów gospodarczych, ze szczególnym uwzględnieniem współpracy międzynarodowej, stymulowania potencjału innowacyjnego przedsiębiorstw oraz transferu technologii i wiedzy, ułatwienia udziału w programach ramowych UE na rzecz badań i rozwoju, w tym wspieranie udziału MSP w 7. Programie Ramowym.²¹ Ośrodki EEN powstają najczęściej przy organizacjach wspierających rozwój przedsiębiorczości, w tym: izbach przemysłowo-handlowych, agencjach rozwoju regionalnego, centrach wspierania przedsiębiorczości, a ich działalność finansowana jest ze środków europejskich, jak i z budżetu państwa. Obecnie w Europie i w krajach basenu Morza Śródziemnego funkcyj-

²¹ Enterprise Europe Network, [Online], dostępne: <http://www.een.tarr.org.pl/onas/>, 06.11.2011.

je około 600 ośrodków EEN, w tym w Polsce działa 30 punktów informacyjnych, zgrupowanych w czterech konsorcjach.

Team Europe (TE) to europejska sieć ekspercka składająca się z krajowych specjalistów w zakresie Unii Europejskiej i Europy. Team Europe to członkowie wywodzący się z różnych środowisk. To – między innymi – nauczyciele akademicki, prawnicy, urzędnicy administracji publicznej, pracownicy organizacji pozarządowych lub przedstawiciele think-tanków. Łączy ich to, że mają odpowiednie doświadczenie – naukowe lub zawodowe – w dziedzinie o której się wypowiadają. Tworzona przez nich sieć obejmuje zatem swym zakresem każdą dziedzinę polityki UE i większość języków roboczych Unii Europejskiej.

Zgodnie z założeniami Komisji Europejskiej eksperci TE wygłaszają wykłady na konferencjach czy uniwersytetach. Mogą zostać poproszeni o pełnienie roli moderatorów w ramach spotkań, wzięcie udziału w debacie panelowej lub zabranie głosu w otwartej dyskusji na konkretny temat. Członkowie TE piszą również artykuły i udzielają wywiadów w mediach – w swoich wypowiedziach pisemnych oraz podczas wystąpień publicznych z ramienia Team Europe nie wypowiadają się jednak w imieniu Komisji, lecz działają niezależnie.

W każdym państwie UE, także i w Polsce, działa narodowy zespół Team Europe, którego działalność koordynuje Komisja Europejska – przedstawicielstwo w Polsce.

Podsumowanie

Polityka informacyjna Unii Europejskiej ulegała ciągłej ewolucji, szczególnie uwzględniając rozwój procesu zjednoczenia na przełomie ostatnich 60 lat XX w. obejmujący coraz więcej różnorodnych państw, kultur, społeczności i języków. Od początku podstawowym zadaniem strategii komunikacyjnej było kształtowanie pozytywnego wizerunku opinii publicznej w stosunku do działań – początkowo Wspólnot Europejskich, później Unii Europejskiej. Z biegiem lat kształtowały się kolejne strategie oraz narzędzia informacyjne, w tym kampanie mające na celu pozyskanie zwolenników integracji oraz wywołanie u nich stosownych zachowań, jak np. aktywny udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Wraz z rozwojem procesu integracji oraz zaangażowaniem się UE w kolejne dziedziny życia społecznego i gospodarczego polityka informacyjna musiała ulec stopniowej rewizji. Wobec rosnącej fali eurosceptycyzmu i kolejnych problemów ze społeczną akceptacją działań UE wydaje się, że rola tej polityki będzie stale rosła. Podsumowując proces jej ewolucji, najistotniejszym wydaje się fakt, iż wcześniej postrzegana była jedynie jako uzupełnienie działalności Wspólnot, w ostatnim okresie dostrzeżono jej służebną rolę, gdyż często towarzyszy bieżącym wydarzeniom na arenie europejskiej, a nawet powinna je wyprzedzać, przygotowując tym samym społeczny

grunt pod kolejne etapy integracji.²² Efektywność założeń polityki informacyjnej zależeć będzie jednak w zdecydowanej mierze od zaangażowania wszystkich kluczowych uczestników – innych instytucji i organów UE, krajowych, regionalnych i lokalnych organów w państwach członkowskich, europejskich partii politycznych oraz społeczeństwa obywatelskiego, a jej realizacja odbywać się będzie w perspektywie długookresowej. Problem poddawany jest ciągłej analizie, nie jest łatwo sformułować diagnozę i dobrać odpowiedni lekarstwo na przybliżenie Europy obywatelom. Wydaje się, że jeśli oni sami nie będą przekonani o fakcie, że UE istnieje dla nich, ale też dzięki nim, przyszłość integracji stanie pod znakiem zapytania.

Powyższy artykuł zawiera osobiste spostrzeżenia autora i stanowi jedno z wielu możliwych spojrzeń na europejską politykę informacyjną.

Literatura:

Druki zwarte:

- Gniatkowski Z., *Komunikacja społeczna w Unii Europejskiej – refleksje po odrzuceniu Traktatu Konstytucyjnego*, [Online], dostępne: <http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/art-gniatkowski.pdf>.
- Ogonowska A., *Polityka informacyjna Wspólnot i Unii Europejskiej w sprawozdaniach za lata 1958-2007*, [Online], dostępne: http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/1-2009_ogonowska.pdf, 1.09.2011.

Najważniejsze dokumenty:

- Biała Księga w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej, COM (2006) 35, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0035:FIN:PL:PDF>, 10.09.2011.
- Eurobarometr, Raport Analityczny KE nt. Obywatelstwa Europejskiego, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_294_en.pdf, 16.09.2011.
- Komunikat KE z 13.10.2005 r. dotyczący Planu D na rzecz demokracji, dialogu i debaty, [Online], dostępne: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1272&format=HTML&aged=1&language=PL&guiLanguage=en>, 16.09.2011.
- Action Plan to Improve Communicating Europe by the Commission, 20.07.2005, [Online], dostępne: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/110102_en.htm#, 25.09.2011.
- Amended work programme in the field of Communications for 2011, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/amend_prog2011_en.pdf, 10.11.2011.
- Evaluation of the EDCC, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/eims/COMM/136156/EPEC-EDCC_evaluation_final_report.%20june%202010.pdf, 14.10.2011.
- Biała Księga w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej, COM (2006) 35, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0035:FIN:PL:PDF>, 17.11.2011.
- Dokument roboczy Komisji. Wniosek. Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie partnerskiego procesu komunikowania na temat Europy, COM(2007) 569, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0569:FIN:PL:PDF>, 17.11.2011.
- Plan na rzecz demokracji, dialogu i debaty, [Online], dostępne: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1272&format=HTML&aged=1&language=PL&guiLanguage=en>, 12.12.2011.

²² Por. A. Ogonowska, *Polityka informacyjna Wspólnot i Unii Europejskiej w sprawozdaniach za lata 1958-2007*, [Online], dostępne: http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/1-2009_ogonowska.pdf, s. 123.

Najważniejsze artykuły:

- *CED w Polsce – Vademecum*, Warszawa 2009, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/polska/documents/information/cde_w_polsce_-_vademecum_-_tresc.pdf, 1.09.2011.
- *Komunikat prasowy KE nt. KE proponuje ogłosić rok 2013 Europejskim Rokiem Obywateli*, [Online], dostępne: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/959&format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=en>, 11.08.2011.
- *“Your voice in Europe”*, [Online], dostępne: <http://ec.europa.eu/yourvoice/>, 25.09.2011.
- *Better informed about Europe*, [Online], dostępne: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/110102_en.ht, 12.09.2011.

Źródła internetowe:

- Enterprise Europe Network, [Online], dostępne: <http://www.een.tarr.org.pl/onas/>, 06.11.2011.
- Portal EUROPA, [Online], dostępne: http://europa.eu/index_pl.htm.
- “Your Europe”, [Online], dostępne: <http://ec.europa.eu/youreurope/>.
- Portal EUR–lex, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/pl/index.htm>.
- EU Bookshop, [Online], dostępne: <http://bookshop.europa.eu/en/home/>.

MAŁGORZATA ANNA PITURA

STAŁE PRZEDSTAWICIELSTWO RP PRZY UNII EUROPEJSKIEJ W BRUKSELI

LAUREATKA I MIEJSCA KONKURSU
PUNKTU INFORMACYJNEGO KOMISJI EUROPEJSKIEJ
EUROPE DIRECT – BYDGOSZCZ
PRZY WYŻSZEJ SZKOLE GOSPODARKI W BYDGOSZCZY
NA NAJLEPSZĄ PRACĘ MAGISTERSKĄ I LICENCJACKĄ
Z ZAKRESU WSPÓŁCZESNYCH STOSUNKÓW
MIĘDZYNARODOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ (EDYCJA II – 2010)

What future for the stability of the European Union's Mediterranean Neighbourhood in the context of the Union for the Mediterranean and the European Neighbourhood Policy

Zarys treści: Artykuł pt.: “Jaka przyszłość dla stabilności państw Śródziemnomorskiego Sąsiedztwa w kontekście Unii dla Śródziemnomorza oraz Europejskiej Polityki Sąsiedztwa” to swoista próba dokonania prognozy polityki Unii Europejskiej w basenie Morza Śródziemnego. Artykuł koncentruje się wokół próby dokonania analizy prognostycznej dla sukcesu EPS oraz związanej z nią UdŚ, w kontekście najważniejszych problemów tego regionu, działań UE w regionie oraz najnowszych wydarzeń w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie.

Introduction

The article's main objective is trying to forecast, what will be the future developments in the European Union's (EU) Southern neighbouring states politics and what leverage will the European Neighbourhood Policy (ENP) and Action Plans¹ implementation have on shaping of their policies. Currently, especially in the Mediterranean basin, the ENP faces a lot of problems, connected with the tense situation created by the recent Israeli - Palestinian violence outbreaks, military intervention in Libya and the Yasmin revolutions, which have run through

¹ Action Plans are the main instruments of the ENP, signed bilaterally between the EU and a partner country from the neighbourhood, and including reforms plans for the time spans of 3-5 years.

the region in 2011 and have still not yet ceased². But these are not the only problems in the Mediterranean, as the region is fraught with the social and economic problems. The article is thus a particular forecast attempt, being made at a time of revolutionary changes in the North African (NA) and Middle East (ME) states which together form the Southern Mediterranean EU neighbourhood, included in one ENP, in operation since 2004³ and since 2008 grouped in the wider Union for the Mediterranean (UfM)⁴.

The article tries to foresee, how much leverage on the EU's Mediterranean neighbours stability will the ENP have in the close future. It does this by deliberating if the EU has the means for the region stabilization - providing for the security and prosperity for the Southern Mediterranean states. This is done by showing which problems are persistent in the MENA region, with a particular emphasis on the Arab-Israeli conflict and stating that its solution is necessary for any permanent stabilization attempts in the region. Also, the importance of the stability promotion through the economic means is noticed here. The projects development in the region under the auspices of the recently established Union for the Mediterranean is seen as a crucial factor for these countries' development and stabilization. It is foresaw here, that the UfM is an important upgrade of the EuroMed relations and will play a crucial role in the region as a platform for the EU's multilateral dialogue with its MENA (Middle East and North Africa) neighbours.

When it comes to the future of stability in the Mediterranean forecasts, the ENP seems to be lacking incentives there, probably even more than in the Eastern ENP area, where the countries, lying geographically in Europe, might expect at least vague EU membership prospects. Fifteen years after the launch of the Barcelona Process it has become clear that the Euro-Med co-operation develops slowly, and the Barcelona Declaration implementation, as well as the APs, is often interrupted and overwhelmingly bumpy. It is evident that for the MENA countries the possibility of future EU accession is excluded, as these are not geographically, nor mentally European countries. Perhaps however, if the countries develop economically and their political systems one day become similar to the European, it can be supposed, that they will also ask for the accession perspective. This has already had a precedence in the Moroccan case, when the country applied for the possibility to join the EU and it is sure that this country would be even more ENP - willing, if the policy offered the EU membership. While it is not the case, the Mediterranean countries are not too enthusiastic about the policy.

² The example is Syria, where riots on the streets still happen daily (at the time of writing this article).

³ The ENP was established by a Communication from the Commission: 'European Neighbourhood Policy. Strategy Paper', Brussels 12.05.2004, COM (2004) 373 final.

⁴ Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean, Paris, 13 July 2008, http://www.eu2008.fr/PFUE/lang/en/accueil/PFUE-07_2008/PFUE-13.07.2008/declaration_commune_du_sommet_de_paris_pour_la_mediterranee.html, accessed on 28.09.2011.

The recent establishment of the Union for the Mediterranean within the ENP made a ground for the revival of the debate aiming at answering to what end are the Euro-Med relations leading. The UfM, a political upgrade and continuation of the Barcelona Process (partnership with the Europe's Mediterranean neighbours started in 1995 with the Barcelona conference) and the ENP is an interesting endeavour in the history of the Mediterranean relations. It came in time and is similar in character to the Eastern Partnership, as it is a regional multilateral forum of relations and partnership in the predominantly bilateral ENP framework. At the same time, questions are posed if it has the means to provide for stability, security and a democratic change in the region's future. The EMP (Euro – Mediterranean Partnership) as unique framework for Mediterranean partners did not get a chance to fully display its potential. Now people will evaluate the performances of different countries in the new framework. Achievers will be recognized in the UfM and non-achievers will have to increasingly explain themselves abroad and at home⁵. Moreover, increased challenges, such as the urgent necessity to solve the Arab – Israeli conflict, and the Palestinian – Israeli one in particular, can be the source of further development.

The future of the EU's stability promotion within the ENP will depend largely upon the internal situation of the MENA countries. As it is known, spreading democracy and human rights is one of the diplomatic means by which the EU wants to stabilize its southern neighbourhood. Achieving democratic standards in MENA would, according to the EU, contribute to the achievement of peace and stability in the region. The EU believes that the democratic states do not make wars with each others. Nonetheless, so far only Israel is considered a democratic state in MENA, with well functioning market economy⁶. The other MENA countries' political systems have so far been overwhelmingly authoritarian regimes, where people enjoyed few political freedoms and where Muslim mentality blended secular and religious rule (with the exception of Israel), and where economic situation rests unstable. Only the recent Yasmin revolution and social uprisings in the name of liberalization of the Arab countries' policies, run by the stiffed hardliners, much too many years on their ruler's posts, might also bring it the power of general liberalization and lessening the typical leverage of the Muslim's law on their societies.

It is also a matter of cultural security, that the Arab countries are feeling endangered by the Western or European intervention, even in form of co-operation. Even the moderate and educated Muslims argue that the reforms have to be introduced gradually and slowly, so that they would be followed by acceptance and changes in the mentality. What is more, after the Western interventions in Iraq and Afghanistan, the Arabs and Muslims have become even more unwilling to

⁵ A. Marchetti, *Consolidation in Times of Crisis? The European Neighbourhood Policy as chance for neighbours?*, "European Political Economy Review", No. 7 (Summer 2007), p. 21.

⁶ J. Zając, *Partnerstwo Eurośródziemnomorskie*, Warszawa 2005, p. 116.

co-operate with the Europeans and the Americans. Also, by the Western-like reforms, they feel culturally endangered⁷. It is thus a challenge for the EU to promote stability in the Mediterranean region through the democratization and law approximation. It can be stated, moreover, that the democratic reforms would not be going smoothly or even be possible without the Yasmin Revolution which swipped off some of the hardline leaders in the region. The 2011 developments in the region created a completely new situation for the EU's relations with its MENA neighbours and it is now a particularly critical moment for the EU policy makers to use it as a window of opportunity for introducing the reforms that waited in a queue since long.

Certainly the early agreement of the ENP Action Plans with Morocco, Jordan, Tunisia, Israel, and the Palestinian Authority indicates, in principle, the willingness of these countries to make substantial progress in adopting the Union's values and approximating the EU legislation. Thus, Tunisia has committed itself to important reforms concerning human rights, while, for Israel, the 'everything but institutions', or the 'silver carrot' of the ENP has considerable advantages that can be realized only following satisfactory progress in the Peace Process⁸.

It is clear that the Med partners responses to reforms proposals have been, and will continue to be, very uneven. A few of them actually co-own some reforms, while most of them only do so to a limited extend or not at all. This will result in a very fragmented ring of Mediterranean well-governed countries, which at the end of the day may not be favourable to EU security concerns⁹. However, what the EU can do and will be doing is to promote stability by the means of combating poverty and promotion of social and economic development. The most recent economic crisis necessitates more focus on issues of economic and social development in the Mediterranean¹⁰. Thus, in the nearest future it will be of crucial importance to, apart from solving the Palestinian – Israeli conflict, promote stability through the economic means. It will require improving the effectiveness of the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) resources management, for which the UfM has the potential. Also, the EuroMed project planning and management shall use the European Investment Bank (EIB) lending, of which €12.4 billion for ENPI countries (2007-13), will largely go to the Mediterranean: €8.7 billion¹¹. Typically, with the economic development will come increased will for political co-operation.

⁷ Ibidem, p. 116-117; More see: M. Nizioł, *Bezpieczeństwo kulturowe na przykładzie państw Arabskich*, [in:] A. Ziętek, *Adaptacja wartości europejskich w państwach Islamu*, Lublin 2004.

⁸ Ch. Bretherton, J. Vogler, *Candidates and neighbours. The Union as a regional actor*, [in:] Bretherton Ch., Vogler J. (eds.), *The EU as a Global Actor*, London-Routledge 2006, p. 157

⁹ R. Aliboni, A. Saaf, *Human security: a new perspective for Euro-Mediterranean cooperation*, The EU Institute for Security Studies, 10 Papers for Barcelona 2010, September 2009, p. 21.

¹⁰ Ibidem, p. 8.

¹¹ A. Marchetti, *Consolidation in Times of Crisis?...*, p. 20.

Together with the UfM creation, came the new environment needed for the multilateral co-operation in the MENA region and this way overcoming the bilateral characteristics of the ENP. Nowadays the EU is on a way to strengthen ties of effective multilateralism in the Mediterranean region through the international co-operation, without giving up the long-term perspective of community building in the region. This would focus on the achievement of confidence building and conflict resolution and address the major conflict of the region, the Arab – Israeli conflict. There is a need for more active EU involvement in supporting President Obama’s initiatives in the Middle East peace process and to step up mechanisms of international dialogue in the Mediterranean. It will be now necessary for the EU to combine effective multilateralism with effective regionalism¹² in its stability promotion. Working towards developing common interest, such as the establishment of a Free Trade Agreement (FTA) in the MENA region or the creation of an effective system of intervention may be feasible goals that will also serve the overall EU aim of achieving regional cohesion and stability.

The Euro – Mediterranean co-operation on the security and stability have already started developing and will be continuing in the nearest future around three main areas, that is enhancing political reforms, co-operation in matters of foreign and security policy, and implementing a common space of Justice, Security and Freedom (JSF)¹³. Reforms and security play a prominent role in the ENP. It is expected that in the future the MENA countries will be contributing to the CSDP missions. So far this has been the case with Morocco, which took part in the EU’s *Althea* military operation in Bosnia-Herzegovina and in 2008 co-operated in a crisis management exercise¹⁴. The UfM is meant to serve to these ends as a new multilateral dialogue platform. It is expected that the link to stability in the UfM will be ensured by the implementation of its large-scale projects. From the UfM point of view, the success it anticipates in implementing the big regional projects will provide for economic development, which is seen as a pre-condition for creating a common ground for the political and security co-operation¹⁵. It is dubious, however, if only providing for the economic development will espouse stabilization. These two processes should therefore be developed simultaneously within the ENP and the UfM. The UfM will be moreover working for the building of the regional dimension, which was lost in the ENP due to only signing the bilateral APs.

The ENP is an inherently bilateral policy, inevitably bound to generate, sooner or later, fragmentation in the region. Even though the APs foresee the implementation of regional dimensions with respect to various objectives retained by part-

¹² R. Aliboni, A. Saaf, *Human security: a new perspective...*, p. 8-9.

¹³ *Ibidem*, p. 15.

¹⁴ *Ibidem*, p. 18.

¹⁵ *Ibidem*, p. 16.

ners, the regional dimensions there are on the sidelines. Furthermore, the Southern partners do not attach any serious priority to them. For some of the MENA countries the APs are seen as dictations. The lacking of the regional dimension of the ENP is bound to create a fragmented ring of countries, some of them well governed and stable and others less so. In strategic terms this fragmentation is definitely not an asset. In this perspective, only the development of the UfM, thanks to its multilateral political dialogue and region-wide economic projects can provide the dynamic regional dimension that the Euro-Med relations are currently sorely lacking. The UfM is expected to play a parallel role to the EaP in the EENP region. If the UfM turns out to be successful, it will provide the necessary regional background to the bilateral web of the ENP Action Plans. There are however objectives to be fulfilled, such as the completion of the Euro - Mediterranean Free Trade Agreement (MEFTA). The task of developing an intermediate regional dimension remains essential to the implementation of the security strategy¹⁶.

It is apparent that future of the ENP in the Mediterranean region will depend on three main factors: 1) relations between Israel and its Arab neighbours and thus on the finishing of the Arab-Israeli conflict; 2) directions of the development of the CFSP; 3) general situation and condition of the MENA countries¹⁷, with particular attention paid to the political developments resulting from the Yasmin Revolution.

The situation in the Middle East, especially concerning the Arab-Palestinian conflict is extremely complicated. It was already in 2003, when the 'Road Maps' for the solution of the Arab-Israeli conflict were issued by the Middle East Quartet (the United States, the United Nations, EU, Russia). The plan which assumed ending the conflict in three subsequent phases till 2005, was not realized however and finished by a failure. It is also important to note that the Arab countries are not willing to cooperate with Israel, neither in the EMP or ENP framework. Especially Syria and Lebanon have been giving the proofs of it by boycotting of the Euro-Med summits¹⁸. As long as mutual Israeli-Palestinian attacks not cease, the ENP will not be successful.

Concerning the solution of the Palestinian – Israeli conflict, it is high time for the EU to get to work, even if it stands in the shadow of the US policy there. It is the right moment now to undertake enforced diplomatic efforts to solve the Palestinian-Israeli dispute. The EU should support the B. Obama's Middle East initiative, and in its pursuit of effective multilateralism, it needs to actively contribute by acting in these areas where it is more difficult for the US to take the lead¹⁹. The repercussions of the last Gaza war are still fresh, Israeli Prime Minister B. Netan-

¹⁶ Ibidem, p. 18.

¹⁷ J. Zając, op. cit., p. 104.

¹⁸ Ibidem, p. 107.

¹⁹ M. Asseburg, P. Salem, *No Euro-Mediterranean community without peace*, The EU Institute for Security Studies, 10 Papers for Barcelona 2010, September 2009, p. 11.

yahu says, that the country will continue to build settlements in Jerusalem²⁰, and Iran continues to call for wiping Israel off the world's map²¹. Thus, if the EU fails to act today, if the Israeli-Palestinian peace based on the two-state solution - which is universally accepted - will not be implemented now, further procrastination may cause the present window of opportunity vanish entirely. Moreover, the EU should cease to marginalize Hamas, which is in the hold of the Gaza Strip, and stop perceiving it as a terrorist organization. Currently no peace accord can be signed without engaging Hamas.

Diplomatic efforts aimed at bringing Israel and Palestinians back to the negotiating table are not sufficient. They need to be accompanied by swift progression to implementation, with international monitoring, training and support. Any future diplomatic initiative aimed at resolving the Israeli-Palestinian conflict needs to take into account the changes in the political and social environment that have occurred since the collapse of the Oslo process in 2000. The deployment of a robust international peacekeeping force in the West Bank and Gaza is increasingly considered a key part of creating a maintaining momentum towards realizing positive change on the ground. It was already envisaged in the Road Maps of 2003, but so far has not been implemented. An international peacekeeping force would work in partnership with the Palestinian Authority to assist in the rebuilding of its governance capacities. It would serve as a bridge until trust is rebuilt between Israel and the Palestinians and would transform the broader conflict environment. The intervention should at the same time assist Israel in meeting many of the security challenges it currently faces, facilitate Israeli - Palestinian security cooperation and monitor Palestinians' compliance on their commitments to combat terrorist organizations against Israel. An enhanced international security presence in the West Bank and on the Gaza border would afford the international community not only a greater stake in promoting stability in the region but also a commitment to, and direct responsibility in enhancing the security environment for both Israel and the Palestinians²².

Clearly, the EU has a stake in the current polarization of Fatah and Hamas. Its 'West Bank first' approach has contributed to the diminishing chance for engaging with a coherent Palestinian negotiating partner capable of implementing diplomatic progress²³. Any future EU's stability promotion steps should thus en-

²⁰ *Israeli PM says Jerusalem policy will not change*, BBC UK online, http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/8588444.stm, 26.03.2010, [Online], accessed on: 28.09.2011,

²¹ *Iran demands US troop withdrawal*, The Islamic World webpage, http://www.islamic-world.net/index.php?subaction=showfull&id=1271690827&archive=&start_from=&ucat=2,5&, 19.04.2010, [Online], accessed on: 27.05.2010.

²² J. Peters, *Beyond the impasse. International intervention and the Israeli-Palestinian peace process*, Chatham House, Briefing Paper, Middle East and North Africa Programme, February 2010, p. 1, 4, 8.

²³ C. Goerzig, *Engaging Hamas: rethinking the Quartet principles*, ISS Opinion, March 2010, p. 1.

gage Hamas into security and stability talks. The EU, as well as NATO, has an important role to play in this respect. Security guarantees offered by the EU as part of any future peace agreement should comprise a qualitative upgrade in security co-operation and bilateral ties. Working towards changing the Arab world attitude will be of invaluable importance here. The Arabs need to show that they accept Israel as a legitimate part of the region and take concrete measures towards normalizing relations. An international peacekeeping mission will not end the conflict. But it will allow for the gradual rebuilding of trust between Israel and the Palestinians, the reconstruction and effective managing of the Palestinian governing institutions, the orderly management of the Israeli withdrawal from the West Bank, and attending to the myriad security and political challenges involved in bringing about a peaceful resolution to this conflict²⁴.

If the Arab-Israeli conflict will be finished in the perspective of the nearest years, or more, the perspectives for the development of the ENP in the Mediterranean region have to be seen also through the prism of the US politics in the Middle East. The country has always been an important actor in the region, more important than the EU and it has its own economic interests there. This is due to the region's oil wealth, as well as to the potential of being an enormous exports market for the US. It is true, that Washington is concentrated upon the political means of putting an end to the conflict, but it cannot be excluded, that after this goal fulfillment, the US will want more from the Middle East in terms of economic co-operation²⁵. This poses another challenge for future EU's diplomacy. Therefore the EU should be careful not to neglect the effective functioning of its diplomacy in the Mediterranean region, so as to be able to face the concurrence of the US.

Another question for the future of the ENP stability promotion in the MENA region is the possibility of Turkey's future EU membership. So far Turkey has managed to start the accession negotiations with the EU. It is also a member of the UfM. It is difficult to provide for a prognosis, when Turkey will become the EU member. However, it seems most probable, that Turkey's accession would help the Euro-Med relations. Turkey would be acting for the deepening of co-operation with countries geographically and culturally close to it. Currently it is nonetheless still a rather long-time perspective²⁶.

As it was mentioned, the future condition of the MENA partners will play an important role and shape the Euro-Med relations as well as determine the successfulness of the ENP as a stability promotion policy. The Mediterranean partners are struggling with hardly solvable social and political problems. Apart from the Arab-Israeli conflict, there are other ones to solve, such as the Western Sa-

²⁴ J. Peters, *Beyond the impasse...*, p. 10-11.

²⁵ J. Zajac, *op. cit.*, p. 109.

²⁶ *Ibidem*, p. 115.

hara conflict. Moreover, these underdeveloped countries, struggling with large emigration, radicalization and islamisation of their societies and the 2011 revolutions evidently need international help. Only good management of and raising the amount of the financial resources endowed in the ENP will deliver in the nearest future some degree of stabilization in the region. At the same time, clearly, there is no economic development, or it is to a much extent stalled, as long as the countries' political systems do not respect the rule of law and civil liberties principles. Therefore, apart from using the economic means of stability promotion more effectively, the EU will need to engage more proactively into the political problems of the MENA countries. The diplomatic means of stability promotion need to be extended if the EU wants to develop the area of Freedom, Security and Justice in the Mediterranean region.

The engagement of the MENA partners in the EU CFSP, as well as in the FSJ area building can pave the way for the beginning of a new era of political co-operation tomorrow. This development will be an important building block in its strategy of effective multilateralism. It will contribute to improving the inter-state development in which Euro-Med relations are currently unfolding and making such relations more cooperative, secure and peaceful. The Euro-Med co-operation in the area of CSDP and FSJ area will enable the EU to respond to calls for contributing to manage or solve conflicts in the region. In this context the EU has already some experiences which can set a hopeful precedent for the future²⁷.

Conclusions

To conclude, in the future, similarly as in the Eastern ENP area, managing the incentives on offer will be a key aspect of the stability promotion within the ENP. If the EU succeeds in delivering incentives of interest to its neighbours, it will be able to combine supporting transition of the MENA states and to approach the strategic vision that the EU has of its neighbourhood. The ENP was designed as a strategy to foster the creation of a ring of friends in the Southern neighbourhood. Currently, this group of countries has highly differentiated relations with the EU and is weakly connected one to another by the horizontal links. Effective multilateralism, in contrast, may become more significant in a context of multiplied efforts at co-operation and stability promotion through international relations channels. These alteration are reflected in the political upgrade of the ENP in the Mediterranean neighbourhood area – the UfM.

²⁷ R. Aliboni, A. Saaf, *Human security: a new perspective...*, p. 26.

In the nearest future a couple of factors will be crucial for the development of the Euro-Med relations and stability promotion within the ENP. Namely, solution of the Arab-Israeli conflict, effective diplomacy leading to the stabilization of turbulences caused by the Yasmin Revolution and using it as a window of opportunity for greater co-operation, involvement of these countries in co-operation in the field of CFSP and FSJ, political and economic transition of the MENA countries, combating the poverty and social unrest in the region, leading to the conclusion of the MEFTA, providing for the rule of law, respect for human rights and civil liberties. All these issues make up a complex framework of problems that stand ahead of the ENP if it is to deliver for the stability promotion. Currently the creation of the UfM, the urgent need for a breakthrough in the Palestinian-Israeli conflict, the Yasmin Revolution all create a window of opportunity for the regional stabilization. However, if the Union fails to act today, it will have very negative consequences for the stability promotion within the ENP in the Mediterranean.

The ENP has not been able to resolve the problems of threats, challenges and conflicts persistent in the region. For the countries indulged in internal social problems and conflicts, following the EU dictations is often not a priority. Today, the MENA space is even more unstable than it was in 1995, when the EMP was launched. It leads to an overall negative evaluation of the stability promotion within the ENP in the Mediterranean area. Proper approach to the MENA countries and, above all, solving the Israeli - Palestinian conflict is more important for the stability promotion than the EU promises under the EMP, the ENP, the ENP+²⁸ or the UfM. Thus, it is high time for Brussels to engage vigorously into the Palestinian - Israeli case and in the other problems of the region, if the ENP and its upgrade for the Southern neighbours – the UfM - is to bring any visible results.

²⁸ Initiative of the German Presidency of the EU Council in 2007.

Bibliography:

Documents:

- Communication from the Commission: European Neighbourhood Policy. Strategy Paper, Brussels 12.05.2004, COM (2004) 373 final.
- Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean, Paris, 13 July 2008, http://www.eu2008.fr/PFUE/lang/en/accueil/PFUE-07_2008/PFUE-13.07.2008/declaration_commune_du_sommet_de_paris_pour_la_mediterranee.html, accessed on 28.09.2011.

Books:

- Bretherton Ch., Vogler J. (eds.), *The EU as a Global Actor*, London-Routledge 2006.
- Zając J., *Partnerstwo Eurośródziemnomorskie*, Warszawa 2005.
- Ziętek A., *Adaptacja wartości europejskich w państwach Islamu*, Lublin 2004.

Main articles:

- Aliboni R., Saaf A., *Human security: a new perspective for Euro-Mediterranean cooperation*, The EU Institute for Security Studies, 10 Papers for Barcelona 2010, September 2009.
- Asseburg M., Salem P., *No Euro-Mediterranean community without peace*, The EU Institute for Security Studies, 10 Papers for Barcelona 2010, September 2009.
- Goerzig C., *Engaging Hamas: rethinking the Quartet principles*, ISS Opinion, March 2010.
- Marchetti A., *Consolidation in Times of Crisis? The European Neighbourhood Policy as chance for neighbours?*, "European Political Economy Review", No. 7 (Summer 2007).
- Peters J., *Beyond the impasse. International intervention and the Israeli-Palestinian peace process*, Chatham House, Briefing Paper, Middle East and North Africa Programme, February 2010.

Internet sources:

- *Iran demands US troop withdrawal*, The Islamic World webpage, http://www.islamic-world.net/index.php?subaction=showfull&id=1271690827&archive=&start_from=&ucat=2,5&, 19.04.2010, accessed on 27.05.2010.
- *Israeli PM says Jerusalem policy will not change*, BBC UK online, http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/8588444.stm, 26.03.2010, [Online], accessed on: 28.09.2011.

KAROLINA GAWRON

UNIwersytet MIKOŁAJA KOPERNIKA w TORUNIU,
WYDZIAŁ POLITOLOGII I STUDIÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Stosunek Unii Europejskiej do państw Grupy Wyszehradzkiej w procesie integracji europejskiej

Zarys treści: Stosunek Unii Europejskiej wobec państw wyszehradzkich ewoluował. Początkowo Wspólnoty oferowały państwom byłego bloku wschodniego tylko pomoc gospodarczą, nie przewidując jednak ich akcesji. Podejście Unii uległo jednak zmianie, dzięki czemu w 2004 r. Polska, Czechy, Słowacja i Węgry, jak również Cypr, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta oraz Słowenia stały się jej członkami. W trakcie całego procesu integracji Unia względem państw środkowoeuropejskich stosowała politykę warunkowości, umacniała asymetryczne położenie stron i występowała z pozycji siły. Przykładem tego są kolejne instrumenty, jakie stosowała podczas rozszerzenia: umowy handlowe, program PHARE, Układy Europejskie, kryteria kopenhaskie, strategia przedakcesyjna, partnerstwa na rzecz członkostwa czy ostatecznie – negocjacje. Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie: jak kształtował się stosunek UE względem państw wyszehradzkich? Jakie instrumenty były przez Unię stosowane w procesie rozszerzenia – na Europę Środkowo-Wschodnią? Na czym polegała polityka warunkowości?

Polska, Czechy, Węgry, Słowacja, określane wspólnie jako państwa Grupy Wyszehradzkiej, od początku lat 90. XX wieku miały jasno określony cel – członkostwo we Wspólnotach Europejskich. Stosunek Wspólnot, a następnie Unii Europejskiej (UE), do państw Grupy Wyszehradzkiej nie był jednak tak wyraźnie i pozytywnie zarysowany. Wspólnoty nie dążyły początkowo do rozszerzenia się o państwa postsocjalistyczne. Podejście Unii do państw Europy Środkowej ulegało zmianie. Cały czas jednak polityka Unii oparta była na warunkowości (ang. *policy of conditionality*) – uzależnianiu bliższych kontaktów od prowadzonych reform politycznych i gospodarczych, a następnie członkostwa od wdrażania prawa wspólnotowego i realizowania programu rozszerzenia. Pomiędzy stronami w całym procesie integracji występowała asymetria. Wydaje się, że podczas wcześniejszych integracji UE nie wykorzystywała tak ostentacyjnie swej potęgi politycznej i gospodarczej w stosunkach z państwami kandydującymi. Nigdy nie miano też do czynienia z tak rażącą dysproporcją sił „negocjujących” partnerów. Ce-

lem artykułu jest analiza ewolucji podejścia Unii Europejskiej do czterech państw Europy Centralnej, zarys głównych elementów jej strategii rozszerzenia oraz stosowanej polityki warunkowości. Próba odpowiedzi na pytanie: jak kształtował się stosunek UE względem podmiotów wyszehradzkich? Jakie instrumenty były przez Unię stosowane w procesie rozszerzenia na Europę Środkowo-Wschodnią? Na czym polegała polityka warunkowości?

Umowy handlowe i program PHARE

W okresie zimnej wojny stosunki gospodarcze i polityczne ówczesnych Wspólnot Europejskich z państwami Europy Środkowej, gdy ich suwerenność na arenie międzynarodowej była ograniczona, podlegały mechanizmom rządzącymi stosunkami ze Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR). Początek współpracy mógł nastąpić zatem dopiero po dojściu do władzy w ZSRR reformatorsko nastawionego Michaiła Gorbaczowa. Najważniejsza ze Wspólnot – Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG) – przyjęła wówczas zasadę paralelizmu i równocześnie prowadziła negocjacje z Radą Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG) oraz poszczególnymi państwami Europy Środkowo-Wschodniej.¹ W 1988 r. EWG i RWPG podpisały wspólną deklarację otwierającą drogę do zawarcia dwustronnych porozumień z poszczególnymi państwami Europy Wschodniej.² Porozumienia o handlu i współpracy z lat 1988-1989 objęły Węgry, Czechosłowację i Polskę ogólnym systemem preferencji, który oferował bezcłowy eksport wielu towarów do Wspólnot Europejskich. Już wówczas można zauważyć nierówną pozycję obu stron. Jak stwierdza bowiem John M. C. Rollo układy te były niekorzystne dla państw wyszehradzkich, ponieważ „ogólny system preferencji podtrzymywał w krajach Europy Środkowej przestarzałe struktury produkcyjne, gdyż WE zazwyczaj przyznawały bezcłowe kontyngenty na towary znajdujące się na końcu skali spektrum wartości dodanej, oraz osłabiał zdolności przetargowe krajów nietraktowanych jako równorzędne podmioty gospodarki światowej.”³

Reakcja Wspólnot Europejskich na zmiany, jakie zaszły w 1989 r. w Europie Środkowej, była entuzjastyczna. Obok politycznych deklaracji poparcia WE zaoferowały również pomoc finansową w postaci programu PHARE (*Poland and*

¹ B. Płonka, *Polityka Unii Europejskiej wobec Europy Środkowej*, Kraków 2003, s. 31.

² Pierwszym państwem, z którym Wspólnoty Europejskie podpisały układ o współpracy i handlu, były Węgry (26 września 1988 roku). Następnie w grudniu 1988 roku WE podpisała go z Czechosłowacją, natomiast we wrześniu 1989 roku z Polską. Zob. E. Kawecka-Wyrzykowska, *Stosunki Polski ze Wspólnotami Europejskimi od 1989 roku*, Warszawa 1997, ss. 2-10.

³ J.M.C. Rollo, *The new Eastern Europe. Western responses*, London 1990, ss. 110-111.

Hungary: Action for the Restructuring of the Economy).⁴ Miał on na celu wsparcie finansowe transformacji, głównie gospodarczej, w państwach Europy Środkowej. Program umożliwił również państwom postsocjalistycznym jakościowo wyższy poziom współpracy ze WE. Stał się on bowiem forum dla ożywionych kontaktów między urzędnikami WE i podmiotów Grupy Wyszehradzkiej.⁵ Otrzymywanie pomocy z PAHARE Wspólnoty Europejskie uzależniły jednak od realizowania przez poszczególne państwa beneficjenckie reform politycznych i społecznych. Program można zatem traktować jako początek polityki warunkowości Wspólnot względem państw środkowoeuropejskich.

Układy Europejskie

Umacnianie polityki warunkowości następowało wraz z zacieśnianiem stosunków między Wspólnotami a Grupą Wyszehradzką. Dążenie państw postkomunistycznych do członkostwa we Wspólnotach umożliwiała WE stawianie nowych, często niekorzystnych dla młodych demokracji, warunków współpracy. Przykładem mogą być zapisy układów stowarzyszeniowych. Podpisywane dwustronnie od 1991 r. Układy Europejskie zawarte między WE a Polską, Czechosłowacją i Węgrami zapewniały ogólne ramy współpracy gospodarczej i politycznej. Zostały one zawarte na czas nieokreślony. Ich celem było stworzenie strefy wolnego handlu, a także realizacja czterech swobód jednolitego rynku (swobodny przepływ towarów, usług, kapitału i pracy).⁶ Układy stowarzyszeniowe stanowiły etap pośredni przed rozpoczęciem procesów akcesyjnych. Przygotowały traktatowe podstawy pośredniego etapu starań o akcesję. Podpisanie układów stowarzyszeniowych w praktyce stało się później warunkiem *sin qua non* członkostwa w Unii Europejskiej.⁷

Układy okazały się być niekorzystne dla członków Grupy Wyszehradzkiej. Liberalizacja miała wprawdzie charakter asymetryczny, z otwarciem unijnych rynków dla towarów przemysłowych w ciągu pięciu lat i państw Europy Środkowo-Wschodniej – w ciągu dziesięciu, aczkolwiek nie objęła ona towarów, na których najbardziej zależało państwom środkowoeuropejskim. Handel artykułami rolny-

⁴ Program PHARE został ustanowiony Rozporządzeniem Rady UE numer 3906/89 z 18 grudnia 1989 roku o ekonomicznej pomocy dla Republiki Węgier i Polski. Nazwa "PHARE" jest akronimem oryginalnej nazwy programu *Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy*.

⁵ U. Sedelmeier, H. Wallace, *Policies towards Central and Eastern Europe*, [w:] *Policy-making in the European Union*, H. Wallace, W. Wallace (red.), Oxford 1996, s. 359.

⁶ K. Kołodziejczyk-Konarska, *Proces rozszerzenia Unii Europejskiej na państwa Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, E. Haliżak, S. Parzymies (red.), Warszawa 2002, s. 253.

⁷ K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, Toruń 2008, s. 268.

mi podlegał bowiem ograniczonej i selektywnej liberalizacji, tzn. liberalizacja objęła tylko niektóre towary, a bariery handlowe nie zostały zredukowane całkowicie.⁸ Ograniczoną liberalizacją objęte zostały również niektóre towary wrażliwe.⁹ Umowy Europejskie zachowały też ograniczenia w wolnym przepływie siły roboczej z podmiotów wyszehradzkich. Protekcyjnistyczny charakter umów stowarzyszeniowych uniemożliwił większe otwarcie rynku Wspólnoty w obszarach, w których państwa środkowoeuropejskie mogły konkurować z państwami krajami członkowskimi. Zapisy dotyczące ochrony wrażliwych ze strony UE rynków spowodowały szkody dla gospodarek państw stowarzyszonych, które w tym czasie przechodziły recesję i miały mniejsze zdolności eksportowe. Co więcej, wszystkie państwa regionu w celu restrukturyzacji swojej gospodarki zwiększyły import technologii ze WE. Doprowadziło to do ich ujemnego bilansu handlowego i pogorszenia sytuacji gospodarczej, co negatywnie odbiło się na społeczeństwie.

O ówczesnym stosunku Wspólnot do państw Grupy Wyszehradzkiej, traktowaniu ich z góry najlepiej świadczy preambuła do Układów Europejskich. Wspólnoty Europejskie – w odróżnieniu od Polski, Czech, Słowacji i Węgier – nie stwierdziły w niej, że ich dążeniem jest członkostwo podmiotów wyszehradzkich. Państwa członkowskie Unii Europejskiej uznały wyłącznie jednostronną deklarację państw środkowoeuropejskich o ich woli przystąpienia do Unii, aczkolwiek bez potwierdzenia, że ich akcesja jest również celem Unii Europejskiej.¹⁰ Zdaniem Karen E. Smith cele Wspólnot był nieco odmienne: „Chodziło im o stworzenie klimatu stabilności i zaufania (...) sprzyjającego handlowi i inwestycjom [miały] pomagać krajom wschodniej Europy w procesie transformacji. Członkostwo nie stanowiło celu.”¹¹

Kryteria kopenhaskie i pierwsza strategia przedakcesyjna

W polityce Unii Europejskiej względem podmiotów wyszehradzkich przełom nastąpił w czerwcu 1993 r. na posiedzeniu Rady Europejskiej w Kopenhadze. Wówczas to liderzy UE zgodzili się, aby państwa stowarzyszone, które tego chcą,

⁸ W handlu artykułami rolnymi, w przeciwieństwie do handlu wyrobami przemysłowymi, nie obowiązywała zasada *standstill*, która zakładała, iż nie można wprowadzać nowych ceł i ograniczeń ilościowych we wzajemnym handlu i pogarszać istniejącego stanu rzeczy określonego w umowie. Wyjątkiem od tej zasady były klauzule ochronne pozwalające na podwyższenie istniejących ceł lub wprowadzenie nowych w ściśle określonych sytuacjach, m.in. gwałtownego pogorszenia się sytuacji gospodarczej, zagrożenia zdrowia ludzi i zwierząt lub stosowania praktyk monopolistycznych.

⁹ M. Krejza, *Asociace mezi Evropským společenstvím a Českou republikou*, Praha 1994, s. 25.

¹⁰ J. O'Brennan, *The Eastern Enlargement of the European Union*, New York-London 2006, s. 20.

¹¹ K.E. Smith, *The Making of EU Foreign Policy: The Case of Eastern Europe*, Basingstoke-Hampshire-New York 2004, s. 94.

mogły stać się członkami Unii po spełnieniu określonych kryteriów politycznych i gospodarczych. W opinii Beaty Płonki: „W Kopenhadze zasygnalizowano odejście od polityki udzielania pomocy i obwarowanej politycznymi warunkami współpracy w ramach układów stowarzyszeniowych, na rzecz warunkowej akceptacji kandydatur krajów Europy Środkowej na członków.”¹²

TABELA 1. KRYTERIA CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ

<p>Kopenhaskie kryteria członkostwa w Unii Europejskiej:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. POLITYCZNE – osiągnięcie przez kraj kandydujący stabilnych instytucji gwarantujących funkcjonowanie demokracji, rządów prawa, przestrzeganie praw człowieka oraz respektowania i ochrony mniejszości narodowych. 2. GOSPODARCZE – funkcjonowanie sprawnej gospodarki rynkowej, zdolnej do sprostanania konkurencji ze strony sił rynkowych wewnątrz Unii Europejskiej. 3. ZDOLNOŚCI – posiadanie zdolności do przyjęcia zobowiązań wynikających z członkostwa w UE, łącznie z dostosowaniem się do rozwijanej unii politycznej i gospodarczo-walutowej. 4. Zdolność Unii Europejskiej do przyjęcia nowych krajów członkowskich przy zachowaniu dynamiki procesu integracyjnego, gdyż utrzymanie tempa integracji europejskiej leży zarówno w interesie UE, jak i kraju kandydującego. <p>Kryterium madryckie:</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. PRAWNE – administracyjna zdolność do przenoszenia na grunt prawa krajowego regulacji prawa wspólnotowego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: European Council, Presidency Conclusion, Copenhagen Summit, 21-22 June 1993, [Online], dostępne: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf, 01.05.2011.; European Council, Presidency Conclusions, Madrid Summit, 15-16 December 1995, [Online], dostępne: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00400-C.EN5.htm, 01.05.2011.

Kryteria kopenhaskie zarówno ekonomiczne, jak i polityczne sformułowane zostały w sposób ogólny. Podejście takie miało zarówno pewne wady, jak i zalety. Z jednej strony ogólnikowość kryteriów uniemożliwiła ich jednoznaczną interpretację, co stwarzało ryzyko, że mogą być one wykorzystywane przez Unię do odsuwania w czasie podjęcia rozmów pod pretekstem niespełnienia tych kryteriów. Z drugiej jednak strony właśnie brak precyzyjnych wskaźników i mierników „zdolności do członkostwa” dawały szansę, że wnioski państw nie zostaną odrzucone.

¹² B. Płonka, op. cit., s. 36.

Analizując politykę warunkowości UE należy zwrócić uwagę szczególne na czwarty warunek – uwarunkowanie przyjęcia nowych państw członkowskich od możliwości Unii Europejskiej i zachowania dynamiki procesów integracji europejskiej. Dla państw stowarzyszonych oznaczało to, że znaczenie dla ich przyszłej akcesji będzie miało nie tylko to, na ile spełniają one określone warunki polityczne i gospodarcze, ale także to, czy państwa Unii Europejskiej rozwiążą w sposób satysfakcjonujący spory integracyjne między pogłębianiem a poszerzaniem.

Kolejnym krokiem w kształtowaniu stosunków z państwami Grupy Wyszehradzkiej było opracowanie przez Unię strategii przedakcesyjnej.¹³ Strategia przedczłonkowska miała w dużej mierze charakter bezprecedensowy. Celem było przygotowanie grupy państw stowarzyszonych z Europy Środkowej i Wschodniej do członkostwa w Unii Europejskiej. Formy współpracy między stronami mogły być zmieniane lub dostosowywane do potrzeb poszczególnych państw, jakkolwiek państwa te musiały osiągnąć podobny poziom rozwoju gospodarczego i politycznego oraz zaakceptować *acquis communautaire*, aby rozpocząć negocjacje w sprawie ewentualnego członkostwa.¹⁴

Strategia zawierała przyjęta wcześniej umowy i zobowiązania (w ramach Układów Europejskich i PHARE). Dodano do niej również dwa nowe elementy: dialog strukturalny i Białą Księgę Jednolitego Rynku. Pierwszy z nich miał na celu integrację polityczną państw stowarzyszonych i promowanie współpracy między nimi a UE w rozwiązywaniu wspólnych problemów. Jego zadaniem było również zapoznanie podmiotów wyszehradzkich ze skomplikowanym procesem tworzenia polityki UE i procesu podejmowania decyzji. Spotkaniom w ramach dialogu strukturalnego zarzucano jednak, że były one zbyt sformalizowane i ograniczały się wyłącznie do prezentacji stanowisk bez możliwości dyskusji.¹⁵ Dialog strukturalny okazał się stosunkowo mało efektywny. Wynikało to z faktu, że nowo utworzone forum nie miało uprawnień decyzyjnych ani wyraźnie sprecyzowanych zadań. W efekcie zachodni politycy nie przywiązywali do niego większej wagi, nazywając go czasem ironicznie forum „beżładnego monopolu.”¹⁶

Ważniejszym dla polityki warunkowości Unii Europejskiej był drugi z nowych elementów strategii przedakcesyjnej – Biała Księga Jednolitego Rynku.¹⁷ Dokument

¹³ Strategia została przyjęta podczas szczytu w Essen na podstawie opracowanej wcześniej propozycji Komisji Europejskiej Zob. European Commission, Follow Up to Commission Communication on The Europe Agreements and Beyond: A Strategy to Prepare the Countries of Central and Eastern Europe for Accession, COM (94) 361 final, Brussels, 27 July 1994.

¹⁴ A. Podraza, *Unia Europejska a Europa Środkowa i Wschodnia*, Lublin 1997, s. 60.

¹⁵ S. Parzymies, *Unia Europejska a Europa Środkowa: polityczne aspekty współpracy*, Warszawa 1997, s. 45.

¹⁶ H. Grabbe, K. Hughes, *Enlarging the EU Eastwards*, London 1998, s. 38.

¹⁷ European Commission, White Paper: Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration Into the Internal Market of the Union, COM (95) 163 final, Brussels, 3 May 1995.

określał najważniejsze przepisy regulujące handel towarami i usługami w ramach Rynku Wewnętrznego UE. Według Komisji Biała Księga pełniła trzy zasadnicze funkcje: po pierwsze: przedstawiała środki legislacyjne niezbędne dla działania rynku wewnętrznego; po drugie: ukazywała znaczenie struktur administracyjnych i organizacyjnych dla wprowadzenia w życie aktów prawnych związanych z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego i po trzecie: określała możliwości lepszego wykorzystania środków z funduszu PHARE na dostosowanie przepisów prawnych i proponowała stworzenie przez każde państwo stowarzyszone programu harmonizacji ustawodawstwa krajowego z normami rynku wewnętrznego.¹⁸ Biała Księga stanowi jasny przykład stosowanej przez Unię polityki warunkowości i występowania z pozycji silniejszego w asymetrycznym układzie stosunków. Dokument ten postawił państwom stowarzyszonym takie wymagania w niektórych dziedzinach, których nie spełniały jeszcze same państwa członkowskie. Co więcej, zawierał *acquis*, które miał w najbliższym czasie ulec deregulacji, jak również pewne akty prawne dotychczas jeszcze nie przyjęte przez państwa członkowskie UE. W marginalny sposób natomiast podchodził do kwestii stanowiących ogromne znaczenie dla państw stowarzyszonych, tj. rolnictwa, swobody osiedlania się, podejmowania pracy.¹⁹

W przeciwieństwie do Układów Europejskich Biała Księga nie była dokumentem prawnie wiążącym. Niemniej jednak polityka regulacyjna, którą określiła, była w centrum zainteresowania państw Środkowej Europy. Dokument dał im ramy i zestaw konkretnych środków do wdrożenia. Nie chodziło jednak o prostą transpozycję przepisów UE przez państwa stowarzyszone. Każde państwo zostało zobowiązane do stworzenia kompleksowej infrastruktury prawnej i administracyjnej, która miała być w stanie wspierać zmiany.

Opinie i partnerstwa na rzecz członkostwa

Umocnieniem polityki warunkowości były opinie (franc. *avis*) dotyczące poszczególnych państw kandydujących do członkostwa, które dołączone zostały jako załącznik do Agendy 2000.²⁰ Opinie Komisji przedstawiły zarys sytuacji politycznej i gospodarczej w poszczególnych państwach, a także ocenę ich gotowości do członkostwa w perspektywie średnioterminowej.²¹ Zdaniem Heather Grabbe opinie były ważnym krokiem w warunkowości UE w dwóch aspektach. Po pierw-

¹⁸ A. Podraza, op. cit., ss. 61-62.

¹⁹ K. Kołodziejczyk-Konarska, op. cit., s. 258.

²⁰ European Commission, Agenda 2000: For A Stronger and Wider Union, Bulletin of the European Union, COM (97) 2000 final, 13 July 1997. Bulletin of the European Union, Supplement 5/97.

²¹ J. O'Brennan, op. cit., s. 30.

sze, stanowiły podstawę do pierwszego aktywnego zastosowania warunkowości w procesie przystąpienia poprzez wprowadzenie ocen, które pozwoliły na zróżnicowanie między państwami kandydującymi w zależności od tego, jak blisko były one od spełnienia warunków kopenhaskich. Po drugie, opinie zapewniły interpretację, wyjaśniały sposób postrzegania przez Komisję wymagań, aby stać się państwem członkowskim UE.²²

Opinie pomogły w ukształtowaniu drugiej, tzn. wzmocnionej strategii przedakcesyjnej. Jej celem miała być pomoc skierowana na rozwiązywanie konkretnych problemów przedstawionych przez Komisję w *avis* indywidualnie każdemu państwu kandydującemu. Centralnym elementem wzmocnionej strategii stały się dokumenty partnerstwa na rzecz członkostwa (ang. *Accession Partnership*). Partnerstwa miały stanowić nowy instrument strategii przedakcesyjnej, umożliwiający skupienie wszystkich form pomocy dla państw kandydujących z Europy Środkowo-wschodniej w jednej strukturze. Ich zadaniem miało być wzmocnienie procesu przedakcesyjnego wśród wszystkich potencjalnych kandydatów, a zarazem pogłębianie indywidualizacji – oceniania poszczególnych kandydatów na podstawie opinii dotyczących spełnienia stawianych im kryteriów, w tym przede wszystkim dostosowywania się do *acquis communautaire*.

W opinii Alana Mayhewa partnerstwa na rzecz członkostwa stanowiły jednostronną politykę warunkowania: „O wyjątkowości tego jednostronnego instrumentu warunkującego świadczy jawność jego stosowania; instrument ten jest często używany, choć zazwyczaj ma charakter porozumienia fasadowego. Warunki narzucone państwom kandydującym wiążą się z celami polityki UE.”²³ Partnerstwa nie były prawnie wiążące dla państw kandydujących, ponieważ były tylko jednostronnymi środkami UE. Nie zrealizowanie jednak któregoś ze zobowiązań, wynikających z umowy w sprawie partnerstwa, groziło zawieszeniem pomocy finansowej.²⁴ Partnerstwa uczyniły z kryteriów kopenhaskich quasi-prawne zobowiązanie poprzez ustanowienie procedury systemu kontroli i sankcji. Szybko stały się głównym instrumentem regulujących stosunki UE z państwami Europy Środkowej.²⁵

Na podstawie partnerstw na rzecz członkostwa Komisja publikowała roczne raporty okresowe dla każdego kandydata. Początkowy raporty były sprawozdaniami z przebiegu procesu dostosowawczego oraz stopnia uzyskania zgodności z kryteriami kopenhaskimi. Następnie stały się szczegółowymi analizami procesu dostosowawczego dokonywanymi na podstawie podziału na rozdziały nego-

²² H. Grabbe, *The EU's Transformative Power. Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Basingstoke-Hampshire-New York 2006, ss. 13-14.

²³ A. Mayhew, *Enlargement of the European Union: an analysis of the negotiations with the Central and Eastern European candidate countries*, Poznań 2001, s. 20.

²⁴ E. Kawecka-Wyrzykowska, *Polska w drodze do Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, ss. 145-146.

²⁵ H. Grabbe, op. cit., s. 15.

cyjnyne. Raporty mogą być zatem postrzegane nie tylko jako elementy procesu weryfikacji, ale także jako składniki oceny wpływające na przyznawanie środków finansowych. Zmieniły również rolę PHARE.²⁶ Unia Europejska udzielanie pomocy finansowej związała już nie z bardziej ogólnymi przemianami i rozwojem, ale z konkretnymi warunkami akcesji. Za Johnem O'Brennanem można zauważyć, że w wyniku tego nowa polityka pomocowa Unii Europejskiej dla Europy Środkowo-Wschodniej uprzywilejowała trzeci warunek kopenhaski (zobowiązania wynikające z członkostwa) a nie – jak wcześniej – dwa pierwsze (reformy polityczne i gospodarcze).²⁷

Negocjacje

Polityka warunkowości i asymetryczna pozycja UE względem państw wyszehradzkich najlepiej widoczna była podczas negocjacji akcesyjnych.²⁸ Polska, Czechy i Węgry zaproszone zostały do nich w ramach grupy luksemburskiej w 1997 r., natomiast Słowacja – grupy helsińskiej w 1999 r.²⁹ Unia umocniła po części swoją dominującą pozycję wprowadzając podejście „regaty” w trakcie negocjacji. Zgodnie z nim każdy kandydat miał być oceniany na podstawie jego własnych osiągnięć, a do Unii miały zostać przyjęte najlepiej przygotowane do tego państwa.³⁰ W uzasadnieniu przyjęcia nowego podejścia „regaty” komisarz Günter Verheugen przekonywał, że strategia ta pomoże znaleźć właściwą równowagę między potencjalnie konfliktowymi celami rozszerzenia: szybkością (oczekiwaną przez

²⁶ Co więcej Program PHARE (określany jako PHARE II) miał być jednocześnie wzmocniony przez dwa nowe źródła finansowe: ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-accession, Przedakcesyjny Instrument Strukturalny) i SAPARD (Suport for Pre-accession Measures for Agriculture and Rural Development, Przedakcesyjny Instrument Wsparcia dla Rolnictwa i Obszarów Wiejskich).

²⁷ J. O'Brennan, op. cit., s. 32.

²⁸ Elementem procesu rozszerzenia związanym z negocjacjami było powołanie Konferencji Europejskiej. Konferencja miała stanowić miejsce omawiania problemów leżących w tzw. wspólnym interesie, tj. kwestie związane ze wspólną polityką zagraniczną, współpracą regionalną oraz w sferze bezpieczeństwa i spraw wewnętrznych. W konferencji brali udział ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich UE oraz kandydujących, a także przewodniczący Komisji Europejskiej. Zob. K. Kołodziejczyk-Konarska, op. cit., s. 263.

²⁹ European Council Presidency Conclusions, Helsinki Summit, 10-11 December 1999, [Online], dostępne: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/ACFA4C.htm, 01.05.2011.; European Council, Presidency Conclusions, Luxembourg Summit, 12-13 December 1997, [Online], dostępne: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/032a0008.htm, 01.05.2011.

³⁰ M. Paszyński, „Regaty” – czy właściwa droga do członkostwa w UE?, „Wspólnoty Europejskie” 2002, nr 3, ss. 4-10.

państwa kandydujące) i jakością (którą postulowały państwa członkowskie UE).³¹ Strategia „regaty” sprawiła, że państwa kandydujące zrezygnowały ze wspólnych działań względem Unii i zaczęły rywalizację między sobą. Indywidualnie natomiast miały gorszą pozycję przetargową, co automatycznie stawiało UE na lepszej pozycji.

Wzmocnieniu pozycji Unii Europejskiej pomogła zwłaszcza bilateralna natura procesu negocjacji. Z jednej strony sprawiła ona, że było bardzo trudno państwom kandydującym wytworzyć i prezentować jeden wspólny front względem Unii Europejskiej, ale z drugiej strony utrzymana została zasada, że każde państwo jest traktowane oddzielnie na podstawie swoich osiągnięć (zasada dyferencjacji). Czasem dowodzono, że bilateralna struktura negocjacji była inspirowana ze strony Unii Europejskiej strategią „dziel i rządź”.³² Zdaniem Grahama Avery, należy jednak zauważyć, że państwa kandydujące naciskały na zasadę dyferencjacji podczas negocjacji w takim samym stopniu jak UE, ponieważ nie chciały, by ich postępy w procesie akcesyjnym były uzależnione od innych.³³

Podczas negocjacji Unia od początku narzuciła swoje zasady. W trakcie procesu negocjacji państwo kandydujące zobowiązane było zatem do przyjęcia całości *acquis*. Elastyczność w negocjacjach sprowadzała się głównie do możliwości osiągnięcia porozumienia w sprawie przesunięcia terminu wdrożenia części *acquis* na okres po przystąpieniu do UE. Co więcej, w trakcie negocjacji proces dostosowań był stale monitorowany. Przybrał on formę raportów okresowych (ang. *regular reports*). Zdaniem Dana Marka i Michaela Bauna: „<negocjacje> akcesyjne w rezultacie żadnymi negocjacjami w rzeczywistości nie były. Zamiast tego były dla krajów kandydujących okazją, aby pokazać, że w odpowiedni sposób przyjęły europejskie prawa i dysponują instytucjonalnym i administracyjnym potencjałem niezbędnym do ich implementacji.”³⁴

Podczas negocjacji obowiązywało również kilka innych zasad, które dawały Unii przewagę. W trakcie rozmów akcesyjnych przyjęto bowiem taktykę, polegającą na tym, że najważniejsze kwestie (w tym rolnictwo i płatności bezpośrednie) będą dyskutowane na końcu. Pozwoliło to postawić państwa kandydujące wobec konieczności zamknięcia rozdziału i całych rozmów, nawet za cenę przyjęcia często niekorzystnych dla nich warunków.³⁵ Zasadą negocjacyjną było również to, że rozdziały zamykane były do podpisania całego Traktatu tylko „prowizoryczne” – w myśl, że „nic nie jest uzgodnione dopóki wszystko nie jest uzgodnione” (*nothing is agreed until everything is agreed*). Unia Europejska zarezerwowała sobie

³¹ Cyt za: J. O’Brennan, op. cit., s. 36.

³² G. Avery, *The enlargement negotiations*, [w:] *The Future of Europe Integration and Enlargement*, F. Cameron (red.), London, New York 2004, s. 39.

³³ Ibidem, s. 39.

³⁴ D. Marek, M. Baun, *Česká republika a Evropská unie*, Brno 2010, s. 19.

³⁵ G. Avery, op. cit., s. 44.

dzięki temu prawo do ponownego otwarcia rozdziałów w przypadku, kiedy państwo kandydujące nie było w stanie utrzymać swojego zaangażowania dotyczącego przyjęcia *acquis*. Tym samym nastąpiło powiązanie między negocjacjami a procesem reform i przygotowaniami krajowymi, o których Komisja sporządzała okresowy raport monitorujący.

Podsumowanie

Stanowisko Wspólnot względem państw Europy Środkowej ewoluowało od początkowej wręcz euforii z powodu upadku żelaznej kurtyny i zaskoczenia tym wydarzeniem, poprzez uświadomienie swej roli w przemianach zachodzących w Europie i zgodę na instytucjonalne zbliżenie (w formie stowarzyszenia), aż do politycznej decyzji o rozszerzeniu na Wschód. Analizując kroki podejmowane przez Unię względem podmiotów wyszehradzkich trudno nie zgodzić się z Janem Zielonką, że polityka UE wobec Europy Wschodniej kształtowała się raczej przypadkowo, a nie wedle jakiegoś z góry założonego planu. Brak jasnej europejskiej strategii utrudniał Unii selekcję nadrzędnych celów i dobór najważniejszych instrumentów, które pozwalałyby te cele osiągnąć.³⁶

Najważniejszymi instrumentami wykorzystywanym przez Unię Europejską w procesie integracji państw Europy Środkowej były: umowy handlowe, program PHARE, Układy Europejskie, kryteria kopenhaskie, strategia przedakcesyjna, partnerstwa na rzecz członkostwa czy ostatecznie – negocjacje. We wszystkich widoczna była polityka warunkowości – uzależniania pomocy i innych korzyści od spełnienia dyktowanych warunków. Osobliwą cechą stosowanej przez Unię Europejską polityki warunkowania było jej natręctwo. Najważniejszymi pojęciami polityki warunkowania były: klauzule ochronne, mierniki, wytyczne i kontrola. Dyskusje z UE odznaczały się małą elastycznością i wyraźnie podkreślaną hierarchią. Możliwości negocjacyjne były w praktyce bardzo ograniczone.³⁷ Unia Europejska mogła swobodnie stosować politykę warunkowości, ze względu na dużą asymetrię istniejącą między stronami.

Asymetria między stronami wynikała z faktu, że państwa wyszehradzkie oprócz członkostwa we Wspólnotach nie miały innej alternatywy. Od początku dążyły do realizacji jednego celu. Co więcej, państwa Europy Środkowo-Wschodniej nie dysponowały siłą przetargową, która mogłaby skłonić państwa członkowskie do przyjęcia ich warunków. Zdaniem Lykke Friis i Anny Jarosz, brak siły przetargowej pociągającej za sobą asymetrię był pochodną kilku czynników. Najważniejszy wiąże

³⁶ J. Zielonka, *Europa jako imperium: nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Warszawa 2007, s. 77.

³⁷ *Ibidem*, s. 73.

się z faktem, że starające się o członkostwo w elitarnym klubie państwo z natury rzeczy musi ograniczyć swe wymagania. To ono powinno dostosować się obowiązujących reguł, nie natomiast przyjmujący go do klubu członkowie. Dla podmiotów wyszehradzkich warunkiem wstępnym podjęcia negocjacji i przyjęcia do klubu UE była akceptacja *acquis communautaire*. Niekorzystnie wpływała na pozycję przetargową państw środkowoeuropejskich również asymetria informacyjna. Państwa kandydujące musiały negocjować z partnerem, który nie tylko lepiej znał tematy stanowiące przedmiot rozmów, ale również przysługiwało UE tzw. ostatnie słowo, gdyż to ona oceniała, czy kandydaci są w stanie przyjąć *acquis*.³⁸

Literatura:

Dokumenty:

- European Commission, Agenda 2000: For A Stronger and Wider Union, Bulletin of the European Union, COM (97) 2000 final, 13 July 1997. Bulletin of the European Union, Supplement 5/97.
- European Commission, Follow Up to Commission Communication on The Europe Agreements and Beyond: A Strategy to Prepare the Countries of Central and Eastern Europe for Accession, COM (94) 361 final, Brussels, 27 July 1994.
- European Commission, White Paper: Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration Into the Internal Market of the Union, COM (95) 163 final, Brussels, 3 May 1995.
- European Council Presidency Conclusions, Helsinki Summit, 10-11 December 1999, [Online], dostępne: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/ACFA4C.htm, 01.05.2011.
- European Council, Presidency Conclusion, Copenhagen Summit, 21-22 June 1993, [Online], dostępne: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf, 01.05.2011.
- European Council, Presidency Conclusions, Luxembourg Summit, 12-13 December 1997, [Online], dostępne: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/032a0008.htm, 01.05.2011.
- European Council, Presidency Conclusions, Madrid Summit, 15-16 December 1995, [Online], dostępne: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00400-C.EN5.htm, 01.05.2011.

Druki zwarte:

- Grabbe H., Hughes K., *Enlarging the EU Eastwards*, London 1998.
- Grabbe H., *The EU's Transformative Power. Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Basingstoke-Hampshire-New York 2006.
- Kawecka-Wyrzykowska E., *Polska w drodze do Unii Europejskiej*, Warszawa 1999.
- Kawecka-Wyrzykowska E., *Stosunki Polski ze Wspólnotami Europejskimi od 1989 roku*, Warszawa 1997.
- Krejza M., *Asociace mezi Evropským společenstvím a Českou republikou*, Praha 1994.
- Łastawski K., *Historia integracji europejskiej*, Toruń 2008.
- Marek D., Baun M., *Česká republika a Evropská unie*, Brno 2010.

³⁸ L. Friis, A. Jarosz, *When the Going Gets Tough. The EU's Enlargement Negotiations with Poland*, Danish Institute of International Affairs Working Papers, Copenhagen 1999, [Online], dostępne: www.dupl.dk/webtxt/wp9905.html, 01.05.2011.

- Mayhew A., *Enlargement of the European Union: an analysis of the negotiations with the Central and Eastern European candidate countries*, Poznań 2001.
- O'Brennan J., *The Eastern Enlargement of the European Union*, New York-London 2006.
- Parzymies S., *Unia Europejska a Europa Środkowa: polityczne aspekty współpracy*, Warszawa 1997.
- Płonka B., *Polityka Unii Europejskiej wobec Europy Środkowej*, Kraków 2003.
- Podraza A., *Unia Europejska a Europa Środkowa i Wschodnia*, Lublin 1997.
- Rollo J. M. C., *The new Eastern Europe. Western responses*, London 1990.
- Smith K. E., *The Making of EU Foreign Policy: The Case of Eastern Europe*, Basingstoke-Hampshire-New York 2004.
- Zielonka J., *Europa jako imperium: nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Warszawa 2007.

Najważniejsze artykuły:

- Avery G., *The enlargement negotiations*, [w:] *The Future of Europe Integration and Enlargement*, Cameron F. (red.), London, New York 2004, s. 35-63.
- Friis L., Jarosz A., *When the Going Gets Tough. The EU's Enlargement Negotiations with Poland*, Danish Institute of International Affairs Working Papers, Copenhagen 1999, [Online], dostępne: www.dupi.dk/webtxt/wp9905.html, 01.05.2011.
- Kołodziejczyk-Konarska K., *Proces rozszerzenia Unii Europejskiej na państwa Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Haliżak E., Parzymies S. (red.), Warszawa 2002, s. 248-275.
- Paszyński M., „Regaty” – czy właściwa droga do członkostwa w UE?, „Wspólnoty Europejskie” 2002, nr 3, s. 4-10.
- Sedelmeier U., Wallace H., *Policies towards Central and Eastern Europe*, [w:] *Policy-making in the European Union*, Wallace H., Wallace W. (red.), Oxford 1996, s. 353-387.

BEATA JURKOWSKA

WYDZIAŁ EKONOMICZNO-SOCJOLOGICZNY,
UNIwersytet ŁÓDZKI

Trudna droga Chorwacji do Unii Europejskiej

Zarys treści: Rozszerzenie stało się głównym priorytetem Unii Europejskiej w latach 90. XX w. po upadku komunizmu. Przyczyniło się do tego m.in. powstanie „Solidarności” w Polsce i upadek muru berlińskiego. Największe w historii Unii rozszerzenie miało miejsce w 2004 r., kiedy to zwiększono liczbę państw członkowskich z piętnastu do dwudziestu pięciu. W dniu 1 stycznia 2007 r. do grona państw członkowskich dołączyły Bułgaria i Rumunia, zaś rozszerzenie nadal zajmuje wysoką pozycję w programie UE. Obecnie do członkostwa w Unii kandydują: Turcja, Chorwacja, była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Czarnogóra oraz Islandia. Pomimo tego, iż najdłużej o członkostwo stara się Turcja, to właśnie Chorwacja ma szansę stać się nowym członkiem Unii w lipcu 2013 r.

Wprowadzenie

Unia Europejska (UE) jest otwarta dla każdego europejskiego państwa, w którym obowiązuje demokracja, poszanowane są prawa człowieka oraz prawa mniejszości i funkcjonuje gospodarka rynkowa, a także dysponującego potencjałem administracyjnym wystarczającym do przyjęcia praw i obowiązków wynikających z członkostwa. Oznacza to, że rozszerzenie Unii jest procesem ciągłym,¹ z którym do tej pory do czynienia mieliśmy sześciokrotnie:

- 1 stycznia 1973 r. – Dania, Irlandia i Zjednoczone Królestwo;
- 1 stycznia 1981 r. – Grecja;
- 1 stycznia 1986 r. – Hiszpania i Portugalia;
- 1 stycznia 1995 r. – Austria, Finlandia i Szwecja;
- 1 maja 2004 r. – Czechy, Estonia, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Polska, Słowacja i Słowenia;
- 1 stycznia 2007 r. – Bułgaria i Rumunia.

¹ Portal Unii Europejskiej, [Online], dostępne: http://europa.eu/pol/enlarg/index_pl.htm, 24.07.2011.

Unia rozpoczęła negocjacje akcesyjne z Chorwacją i Turcją na Radzie ds. Ogólnych w Luksemburgu w dniu 3 października 2005 r. Jest to jednak proces długotrwały i skomplikowany, a oba państwa znajdują się na różnym jego etapie.

Sytuacja polityczno-ekonomiczna Republiki Chorwacji²

Z chwilą przystąpienia dziesięciu państw do Unii Europejskiej w 2004 r. było wiadomo, iż nie jest to końcowy etap jej rozszerzenia. Oficjalnymi kandydatami do UE były wówczas Bułgaria i Rumunia, należące do państw Półwyspu Bałkańskiego. Nic zatem dziwnego, iż wybitni politolodzy oraz międzynarodowa opinia publiczna zaczęła zadawać pytania, czy pozostała grupa państw bałkańskich może w przyszłości stać się członkami UE oraz w jakiej perspektywie czasowej jest to możliwe. Spekulacje na ten temat nasiliły się zwłaszcza pod koniec 2005 r., kiedy to w październiku Chorwacja rozpoczęła negocjacje akcesyjne z Unią.

Republika Chorwacji proklamowała niepodległość 25 czerwca 1991 r., występując z Federacyjnej Republiki Jugosławii.³ W 1991 r. zamieszkujący Chorwację Serbowie stanowili 12,2% populacji (czyli ponad 580 tys. ludności).⁴ Była to zatem liczna i dobrze zorganizowana grupa, która zaczęła domagać się swoich praw. Chorwaci jednakże nie byli zbyt chętni, aby dotrzymać postanowień. Spowodowało to trwający do 1995 r. konflikt zbrojny z Jugosławią.⁵

² Oficjalna strona Konsulatu Republiki Chorwacji w Rzeczypospolitej Polskiej, [Online], dostępne: http://chorwacja.krakow.pl/index.php?page=historia-po-roku-1945-2&hl=hr_HR, 12.11.2011.

³ Tego dnia Sabor Republiki Chorwacji uchwalił Deklarację o ogłoszeniu suwerenności i niepodległości Republiki Chorwackiej. Por.: D. Pavličević, *Historia Chorwacji*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2004, s. 522. Sabor opierał się na wynikach referendum niepodległościowego przeprowadzonego 19 maja 1991 r., ponad 90% jego uczestników opowiedziało się za niepodległością.

⁴ P. Eberhardt, *Przemiany demograficzno-etniczne na obszarze Jugosławii w XX wieku*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2005, ss. 54,57,58.

⁵ Ogłoszenie przez Chorwację niepodległości 25 czerwca 1991 r. doprowadziło do starć pomiędzy Chorwatami a miejscowymi Serbami, którym poparcia udzielała jugosłowiańska armia federalna. Trzonom sił chorwackich były oddziały policji i obrony terytorialnej, pośpiesznie wzmacnianej sprzętem zdobytym w magazynach armii federalnej. We wrześniu 1991 r. walki wybuchły w Sławonii (północno-wschodnia Chorwacja) i Dalmacji. Miały one bardzo ciężki przebieg. Ludność cywilna poniosła wysokie straty, zarówno w trakcie działań bojowych, jak i w wyniku czystek etnicznych dokonywanych przez obie strony. Do najcięższych walk doszło podczas oblężenia Vukowaru (sierpień-listopad 1991) i Dubrownika (październik 1991-maj 1992). 19 grudnia chorwaccy Serbowie proklamowali niepodległość Republiki Serbskiej Krajiny, opowiadającej się za związkiem z Jugosławią. W styczniu 1992 r. weszło w życie zawieszenie broni,

Na pewno istotnym wydarzeniem w historii Chorwacji było uznanie jej niepodległości przez Wspólnoty Europejskie, co miało miejsce 15 stycznia 1992 r. ⁶ wcześniej uczyniły to Niemcy i Islandia (19 grudnia 1991 r.), Watykan (13 stycznia 1992 r.) i San Marino (14 stycznia 1992 r.). Także Polska uznała niezależność Chorwacji i Słowenii deklarując stosowną uchwałą gotowość do nawiązania stosunków dyplomatycznych. Przesądzało to *de facto* o istnieniu Republiki Chorwacji na arenie międzynarodowej.⁷

Działania wojenne prowadzone na terytorium Chorwacji doprowadziły państwo nie tylko do zapaści gospodarczej, ale i spowodowały zahamowanie procesu reform. Duży wpływ na politykę zagraniczną i wewnętrzną państwa chorwackiego miał styl rządów prezydenta Franjo Tudjmana⁸, który wraz ze swoją nacjonalistyczną partią – Chorwacką Wspólnotą Demokratyczną (HDZ) sprawował władzę od 1991 do 1999 roku.⁹ Reżim autorytarny wprowadzony przez F. Tudjmana spowodował izolację Chorwacji na arenie międzynarodowej ze względu na brak przestrzegania demokratycznych zasad i standardów. Wstrzymano także reformy gospodarcze, co w połączeniu ze zniszczeniami wojennymi i napływem dużej liczby uchodźców spowodowało zapaść gospodarczą w latach 90. XX w.

Wygrana partii lewicowych w 2000 r. doprowadziła do demokratyzacji systemu politycznego państwa oraz zmiany polityki zagranicznej i wewnętrznej władz.¹⁰ Prio-

do strefy walk wkroczyły oddziały pokojowe ONZ, zaś armia federalna wycofała się z Chorwacji. Republika Serbskiej Krajiny pozostała jednak faktycznie niezależna. Wejście w życie zawieszenia broni nie spowodowało całkowitego zaprzestania walk. Wojska chorwackie interweniowały też kilkakrotnie w wojnie w sąsiedniej Bośni i Hercegowinie. W 1994 r. miały miejsce, zakończone niepowodzeniem, negocjacje pomiędzy władzami Chorwacji i Republiki Serbskiej Krajiny. W maju 1995 r. wojska chorwackie przeprowadziły „Operację Błysk” w wyniku której zajęły zachodnią część Sławonii. W sierpniu miała miejsce „Operacja Burza”, która doprowadziła do upadku Republiki Serbskiej Krajiny i exodusu Serbów z Chorwacji. Walki zakończyły się w grudniu 1995 r. oficjalnym podpisaniem w Paryżu porozumienia z Dayton. Uznawało ono tradycyjne granice Chorwacji i zapewniało jej zwrot wschodniej Sławonii. Zob.: *Konflikt bałkański w latach 90*, [Online], dostępne: http://historia.gazeta.pl/historia/1,99879,6714462,Konflikt_balkanski_w_latach_90_.html, 12.11.2011.

⁶ Ibidem, s. 59.

⁷ 22 maja 1992 r. Chorwację przyjęto do ONZ jako 178. państwo członkowskie, tego samego dnia do organizacji przystąpiły Słowenia oraz Bośnia i Hercegowina.

⁸ Prezydent Franjo Tudjman, wybrany w 1990 roku przez parlament, a następnie wybierany jeszcze dwukrotnie (w 1992 i 1997 roku) w wyborach powszechnych, sprawował urząd prezydenta aż do swojej śmierci w grudniu 1999 roku. Oficjalna strona ambasady RP w Zagrzebiu, [Online], dostępne: <http://zagrzeb.trade.gov.pl>, 12.11.2011.

⁹ T. Jankowski, *System polityczny Chorwacji*, [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005, s. 204, 216.

¹⁰ K. Krysiel, *Chorwacja*, [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej. Ustrój, organy władzy, partie polityczne*, M. Barański (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2005, ss. 95–96.

rytetem rządu Ivicy Račana¹¹ stało się zbliżenie Chorwacji do struktur europejskich oraz akcesja do UE i Paktu Północnoatlantyckiego (NATO), a także transformacja ekonomiczna w kierunku gospodarki rynkowej. Zwycięstwo w przedterminowych wyborach w 2003 r. zreformowanej Chorwackiej Wspólnoty Demokratycznej (HDZ) pod władzą Ivo Sanadera¹² nie zmieniło zasadniczo polityki. W lipcu 2009 r. chorwacki parlament zatwierdził Jadrankę Kosor¹³ na stanowisku szefa rządu. Została ona pierwszą w historii Chorwacji kobietą sprawującą urząd premiera. W wystąpieniu poprzedzającym głosowanie parlamentu J. Kosor obiecała szybkie odblokowanie rozmów akcesyjnych z UE¹⁴ oraz ustabilizowanie sytuacji w Chorwacji i wzrost gospodarczy. W 2010 r. Ivo Josipović, nowy prezydent Chorwacji, zaapelował do społeczeństwa, by uczynić Chorwację "jedną z najjaśniejszych gwiazd na unijnym niebie"¹⁵. Członkostwo w UE i NATO było priorytetem wszystkich chorwackich rządów od 2000 r., a wprowadzanie reform zgodnie z wymaganiami UE stało się przedmiotem konsensusu pomiędzy największymi chorwackimi partiami.

Pod względem gospodarczym Chorwacja jest jedną z najbogatszych byłych republik jugosłowiańskich. Dzięki konsekwentnie wprowadzanym reformom osiągnięto stabilny wzrost PKB (4,3% w 2005 r., 4,8% w 2006 r. i 5,6%, 2007 r. i 2,4 % w 2008 r.¹⁶), ustabilizowano inflację (z 97,7% w 1994 r. do średnio 2–3% rocznie w latach

¹¹ Był działaczem Komunistycznej Partii Jugosławii i stanowiącej część JKP Komunistycznej Partii Chorwacji. W 1989 roku wybrano go jej liderem. Opowiedział się za niepodległością swojego kraju, popadł w konflikt z ówczesnym liderem JPK, Slobodanem Miloszevicem, i wyprowadził swoją partię ze struktur JPK. Socjaldemokratyczna Partia Chorwacji (SDP), na której czele stanął I. Račzan, wygrała wybory w 2000 roku. W lipcu 2002 po kryzysie gabinetowym I. Račzan umocnił swoją władzę, zachowując stanowisko premiera i tworząc nowy rząd. Zmarł 29 kwietnia 2007 w wieku 63 lat. *Ivica Račzan* [Online], dostępne: <http://ludzie.wprost.pl/sylwetka/Ivica-Raczan/>, 12.11.2011.

¹² I. Sanader był premierem Chorwacji w latach 2003-2009. Zarzucano mu się, że naraził budżet państwa na stratę w wysokości 6 mln euro. Sanader niespodziewanie ustąpił z urzędu premiera w lipcu 2009 roku, w połowie swej drugiej kadencji. Ustąpił także z kierownictwa HDZ, nie wyjaśniając przyczyn tej decyzji. Zatrzymano go w grudniu 2010 roku w Austrii na wniosek chorwackiego wymiaru sprawiedliwości. *Ivo Sanader wydany Chorwacji*, [Online], dostępne: <http://www.rp.pl/artykul/96606,689526.html>, 12.11.2011.

¹³ Jadranka Kosor rozpoczęła karierę polityczną w 1995 r. Wówczas została reprezentantką w chorwackim parlamencie jako członkini Chorwackiej Wspólnoty Demokratycznej (HDZ). Została również wiceprzewodniczącą parlamentu Chorwacji. Po rezygnacji ze stanowiska przez premiera Ivo Sanadera 3 lipca 2009 r. prezydent Stipe Mesić powierzył jej misję utworzenia nowego rządu. Podczas Konwencji HDZ w Zagrzebiu 4 lipca 2009 r. została jednogłośnie wybrana nowym przewodniczącą partii w miejsce ustępującego Ivo Sanadera. Na decyzję o dymisji miało wpływ zablokowanie przez Słowenię procesu integracji Chorwacji z Unią Europejską. *Jadranka Kosor premierem Chorwacji*, [Online], dostępne: <http://www.rp.pl/artykul/330386.html>, 12.11.2011.

¹⁴ Rozmowy zostały zablokowane przez Słowenię z powodu nierozwiązanego sporu granicznego.

¹⁵ Walka z korupcją w Chorwacji, [Online], dostępne: <http://www.rp.pl/artykul/418065.html>, 12.11.2011.

¹⁶ Oficjalna strona CIA, Chorwacja, [Online], dostępne: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/hr.html>, 12.11.2011.

2002–2010¹⁷). W 2001 r. rozpoczęto implementację reformy fiskalnej (zakładającej także reformę systemu podatkowego), która zharmonizowała chorwackie ustawodawstwo z wymogami UE. Dzięki rozwiniętej infrastrukturze i stworzeniu przyjaznego klimatu dla przedsiębiorców osiągnięto stały rozwój sektora prywatnego, a także wzrost stopy inwestycji zagranicznych.

Niemniej jednak gospodarka Chorwacji została poważnie dotknięta przez globalny kryzys gospodarczy i krach finansowy. Państwo wpadło w recesję w pierwszym kwartale 2009 r. i przez pierwszą połowę 2010 r. nie było żadnych wyraźnych oznak powrotu do zdrowia. Szacunkowy dług publiczny Chorwacji na koniec 2010 r. wyniósł ok. 40%. PKB, a inflacja wynosi 1,9%. Jedynym problemem jest zbyt duży deficyt budżetowy, który na koniec 2010 r. wyniósł ok. 4,2% PKB. Jednak chorwaccy politycy zapewniają, że w ciągu dwóch lat są w stanie zmniejszyć go do poziomu poniżej wymaganych przez UE 3% PKB.¹⁸ Chorwacja pozostaje jednakże największą i najbardziej stabilną gospodarką na Bałkanach Zachodnich.

TABELA 1. POZIOM I DYNAMIKA CHORWACKIEGO PKB W LATACH 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011
PKB w cenach bieżących (mld euro)	43,4	47,7	45,6	45,9	b.d.
PKB, realne stopy wzrostu (%)	5,0	2,2	-6,0	-1,2	- 0,8 (I kw.) + 0,8 (II kw.)

Źródło: *Informator ekonomiczny o krajach świata, Chorwacja*, [Online], dostępne: <http://www.msz.gov.pl/files/Informator%20ekonomiczny%20-%20pdf/Chorwacja/Chorwacja%2003.pdf>, 12.11.2011.

Proces integracji Chorwacji z UE

W przeciwieństwie do sąsiedniej Słowenii, obecnego członka Unii Europejskiej, rozpad Jugosławii nie skutkowało dla Chorwacji zdynamizowaniem procesu akcesji w UE. Zaangażowanie w wojnę w Bośni i Hercegowinie sprawiło, iż chorwacki rząd zaczął myśleć o akcesji dopiero pod koniec lat 90. XX w.¹⁹ Wtedy to

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ *Chorwacja chce i może szybko wejść do strefy euro*, [Online], dostępne: http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,8925416,Chorwacja_chce_i_moze_szybko_wejsc_do_strefy_euro.html, 12.11.2011.

¹⁹ Stało się tak również z powodu autorytarnych rządów Franjo Tudjmana (do 1999 r.), który sprzeciwiał się współpracy Zagrzebia z Unią.

również priorytetem dla Unii stało się zagwarantowanie pokoju, stabilizacji oraz rozwoju gospodarczego dla państw regionu Zachodnich Bałkanów.²⁰ Proces ten przyjął nazwę tzw. układów o stabilizacji i stowarzyszeniu. Państwa bałkańskie zaakceptowały cele tych układów podczas spotkania w Zagrzebiu 24 listopada 2000 r. Unia zdecydowała się zagwarantować wsparcie finansowe i techniczne dla przeprowadzania i „ukierunkowania” zamian gospodarczych i politycznych zachodzących w państwach objętych układem. Zasadniczym elementem strategii zbliżenia państw bałkańskich do UE stał się Program Stabilizacji i Stowarzyszenia (SAP), który miał na celu wypełnienie trzech zasadniczych założeń, to jest jak najszybszego wprowadzenia w państwach Zachodnich Bałkanów stabilizacji politycznej oraz przekształcenia gospodarek zgodnie z zasadami rynkowymi, promowania regionalnej współpracy w tych państwach oraz zabezpieczenia warunków umożliwiających przysłą ich akcesję w poczet państw członkowskich UE.²¹

Dzięki rozwiniętej gospodarce i znacznemu potencjałowi administracyjnemu, które wyróżniały Chorwację (wraz ze Słowenią), Zagrzeb był w stanie poczynić zauważalne postępy w procesie integracji z UE. Pierwszym krokiem w kierunku integracji było podpisanie 29 października 2001 r. Układu o Stabilizacji i Stowarzyszeniu²². Układ ten wszedł w życie 1 lutego 2005 r.²³ Chorwacja złożyła wnioszek o członkostwo w UE 21 lutego 2003 r., a w 2004 r. Unia przyznała Chorwacji status oficjalnego kandydata.²⁴ Rozpoczęcie negocjacji opóźniło się jednak ze względu na brak pełnej współpracy Zagrzebia z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla Jugosławii (MTKJ). Oficjalne negocjacje z Unią rozpoczęły się 3 października 2005 roku²⁵, po ogłoszeniu przez Prokuratora Międzynarodowego Trybunału Karnego ds. byłej Jugosławii, iż Chorwacja rozpoczęła pełną współpracę z Trybunałem.²⁶ Chor-

²⁰ P. Hanlich, *System preferencji celnych Unii Europejskiej*, Ars boni et Aequi. Poznań 2008, s. 313.

²¹ Ibidem, s. 314.

²² Układ o Stabilizacji i Stowarzyszeniu (SAA) stanowi narzędzie Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia (SAP) realizowanego przez Unię Europejską w stosunku do państw regionu Bałkanów Zachodnich. SAA został zawarty z Chorwacją w 2001 r., wszedł w życie w 2005 r. oraz z Byłą Federalną Republiką Macedonii w 2001 r., wszedł w życie w 2004 r. Serbia i Czarnogóra oraz Bośnia i Hercegowina rozpoczęły negocjacje w listopadzie 2005 r. Do procesu stabilizacji włączone jest także Kosowo, z braku jednak zdefiniowanego statusu międzynarodowego rozpoczęte w 2003 r. negocjacje w sprawie Mechanizmu Stabilizacji nie zostały jeszcze zakończone. SAA kładą szczególny nacisk na współpracę regionalną i dialog polityczny w ramach regionu.

²³ Ibidem, s. 318.

²⁴ COM (2004) 257. Opinion on Croatia's Application for Membership of the European Union, [Online], dostępne: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0257en01.pdf, 12.11.2011.

²⁵ M. Gniazdowski, *Perspektywy członkostwa Chorwacji w Unii Europejskiej*, „Biuletyn PISM”, nr 23 (268) z 23.03.2005 r., [Online], dostępne: www.pism.pl, 12.11.2011.

²⁶ Państwa kandydujące do Unii Europejskiej, „Biuletyn Europe Direct – Poznań” 2010, nr 10, s.6-7, [Online], dostępne: <http://www.europe-direct.poznan.pl>, 12.11.2011.

wacja mała zostać członkiem UE, jednakże wiele problemów zarówno wewnętrznych, jak i dotyczących stosunków bilateralnych spowodowało znaczne opóźnienia w procesie integracji. Spośród głównych problemów należy wymienić przede wszystkim: spór ze Słowenią dotyczący nieuregulowanej granicy morskiej²⁷ i przebiegu granicy lądowej w kilku punktach (Istria, Sveta Gera, brzegi rzeki Mury), konieczność przeprowadzenia reformy administracji oraz zwalczanie korupcji i zorganizowanej przestępczości, niedostateczne przestrzeganie praw mniejszości narodowych przez władze oraz eurosceptyczne nastawienie społeczeństwa. Bez cienia wątpliwości należy podkreślić, że wejście do UE stało się priorytetem dla Chorwacji i bodźcem do reformowania państwa.

W czerwcu 2011 r. Unia Europejska oficjalnie zamknęła negocjacje akcesyjne z Chorwacją.²⁸ Rozdziały negocjacji zamknięte w ostatniej kolejności obejmowały: sądownictwo, stocznie, finanse i tzw. inne sprawy. Na podstawie rekomendacji Komisji Europejskiej liderzy Unii dali zielone światło dla zakończenia negocjacji członkowskich z Chorwacją podczas szczytu UE w Brukseli. 9 grudnia 2011 r. przywódcy Chorwacji i UE, w tym premier Polski Donald Tusk, podpisali w Brukseli traktat o przystąpieniu Chorwacji do UE. Jeśli proces ratyfikacji traktatu przebiegnie bez przeszkód we wszystkich państwach należących do UE, Chorwacja przystąpi do Unii Europejskiej 1 lipca 2013 r., stając się 28. państwem członkowskim.²⁹ Jako państwo kandydujące Chorwacja korzystała (podobnie jak wcześniej Polska) ze wszystkich trzech finansowych instrumentów przedakcesyjnych: PHARE³⁰ (wzmocnienie instytucjonalne i spójność gospodarczo-społeczna), ISPA³¹ (infrastruktura ochrony środowiska i transportowa), a także SAPARD³² (rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich). Do 2006 r. Chorwacja kwalifikowała się również do programu CARDS³³ wspierającego odbudowę Bałkanów Zachodnich.³⁴ Od stycznia 2007 r. funkcjonujące w latach 2000-2006 instrumenty finansowe zostały

²⁷ Słoweńcy stali na stanowisku, że Zalew Pirański na północnym Adriatyku jest częścią ich wód terytorialnych i stanowi wyjście na morze dla portu w mieście Piran. Chorwaci opowiadali się za wolną żeglugą w akwenie i rozgraniczeniem jego wód pomiędzy obydwoma państwami. Zob.: *Słowenia i Chorwacja zakończyły długotrwały spór*, [Online], dostępne: <http://news.money.pl/arttykul/slowenia;i;chorwacja;zakonczyly;długotrwały;spor,185,0,531897.html>, 12.11.2011.

²⁸ *Czas na Chorwację. UE zamknęła negocjacje akcesyjne*, [Online], dostępne: http://www.gazeta-prawna.pl/wiadomosci/arttykuly/527781,czas_na_chorwacje_ue_zamknela_negocjacje_akcesyjne.html, 12.11.2011.

²⁹ *Chorwaci, witajcie w UE*, [Online], dostępne: <http://www.rp.pl/arttykul/13,767295.html?p=1>, 12.12.2011.

³⁰ Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy.

³¹ Instrument for Structural Policies for Pre-Accession.

³² Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development.

³³ Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation.

³⁴ K. Koźbial, *Chorwacka droga do Unii Europejskiej. Między niepodległością a współczesnością*, [Online], dostępne: http://www.europeistyka.uj.edu.pl/upload/153_58b0_04kozbial.pdf, 12.11.2011.

zastąpione nowym Instrumentem Pomocy Przedakcesyjnej (IPA)³⁵. Obecnie dla wdrożenia reform niezbędnych do przystąpienia do UE władze w Zagrzebiu będą mogły korzystać z unijnych pieniędzy, m.in. z funduszu spójności na poprawę infrastruktury oraz europejskiego funduszu rozwoju obszarów wiejskich.³⁶

Główne problemy i wyzwania dla integracji Chorwacji z UE

Sytuacja Chorwacji jest o tyle gorsza od sytuacji wcześniejszych państw kandydujących, że w dobie ciągle trwających kryzysów gospodarczo-politycznych mamy obecnie do czynienia z tzw. ogólnym kryzysem wiary w Unię Europejską. Powoduje to, iż państwa znacznie uważniej śledzą proces dostosowywania się przyszłych członków do stawianych im warunków.³⁷ Wymagania stawiane przez UE były i są nie lada wyzwaniem dla Chorwatów, szczególnie w tak newralgicznych punktach jak: reforma wymiaru sprawiedliwości, administracji publicznej, walka z korupcją, wdrożenie ustawy konstytucyjnej w sprawie mniejszości narodowych, kwestia uchodźców, poprawa stosunków dwustronnych z sąsiadami, wzmocnienie demokracji i państwa prawa, reforma instytucjonalna w finansach publicznych w celu zwiększenia przejrzystości podatkowej, wprowadzenie narzędzi do walki z praniem brudnych pieniędzy, gwarancja praw podstawowych, restrukturyzacja wybranych sektorów gospodarki czy zmian w zakresie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Ze wszystkich tych wytycznych najgorzej wypadła kwestia korupcji w administracji publicznej, szczególnie w sądownictwie oraz gwarancja praw podstawowych przez rząd chorwacki.³⁸

Problemem była także niedostateczna współpraca Chorwacji z Międzynarodowym Trybunałem do spraw Zbrodni Wojennych w byłej Jugosławii. Wszystko zmieniło się jednakże wraz ze zmianą rządów. W styczniu 2010 r. prezydentem został niespodziewanie kandydat postkomunistycznej lewicy Ivo Josipović, następnie na czele rządu stanęła Jadranka Kosor. Obecny prezydent Chorwacji podejmuje szereg działań zmierzających do poprawy relacji z sąsiadami. Przykładowo w marcu 2010

³⁵ W 2009 r. pomoc IPA wyniosła 151 milionów euro. Chorwacja skorzystała również z pakietu 200 milionów euro przeznaczonego z IPA na pokrycie kosztów związanych z kryzysem na Zachodnich Bałkanach. Zob.: S. Klaja, *Polska prezydencja szansą dla Chorwacji*, [Online], dostępne: <http://stosunki.pl/?q=content/polska-prezydencja-szans%C4%85-dla-chorwacji>, 12.11.2011.

³⁶ *Chorwacja w UE za polskiej prezydencji*, [Online], dostępne: <http://www.rp.pl/arttykul/681466.html>, 12.11.2011.

³⁷ *Wyższe wymagania w UE dla Chorwacji niż dla Rumunii i Bułgarii*, [Online], dostępne: <http://m.newsweek.pl/swiat,ft---wyzsze-wymagania-w-ue-dla-chorwacji-niz-dla-rumunii-i-bulgarii-.79944,1,1.html>, 12.11.2011.

³⁸ M. Piasecki, *Kierunek Bałkany: Chorwacja a Unia Europejska*, [Online], dostępne: <http://www.psz.pl/tekst-38377/Marcin-Piasecki-Kierunek-Balkany-Chorwacja-a-Unia-Europejska>, 12.11.2011.

r. porozumiał się z prezydentem Serbii, Borisem Tadicem, w kwestii wycofania przez obydwa państwa złożonych w Międzynarodowym Trybunale Sprawiedliwości oskarżeń o ludobójstwo podczas ostatniej wojny.³⁹ Szeftowa chorwackiego rządu stara się natomiast rozwiązać drugi problem, jakim jest korupcja wśród polityków. Rząd współpracuje z Trybunałem w Hadze, porozumiał się również z przedstawicielami Słowenii,⁴⁰ podpisał także z Serbią umowę o wzajemnym zwalczaniu przestępczości zorganizowanej.⁴¹ Działania te doceniła Unia Europejska wyrażając zgodę na rozpoczęcie ostatniej rundy negocjacji i ostatecznie kończąc je 30 czerwca 2011 r. Decyzja ta umożliwiła podpisanie traktatu akcesyjnego 9 grudnia 2011 r., czyli za polskiego przewodnictwa w Radzie UE.

Stosunek Chorwatów do integracji z UE

Opinie Chorwatów na temat wejścia ich państwa do Unii Europejskiej są podzielone. Jednakże przygnieceni kryzysem i zmęczeni negocjacjami z Brukselą zdecydowanie poparli oni w zorganizowanym na początku 2012 r. referendum członkostwo swojego kraju w UE. Wzywał ich do tego nie tylko rząd, ale i opozycja, a nawet skazany na 24 lata więzienia przez trybunał haski za zbrodnie popełnione w 1995 r. na Serbach generał Ante Gotovina.⁴² W referendum za członkostwem w Unii opowiedziało się 66,24 % Chorwatów, przeciw było 33,16 %. Frekwencja była znacznie niższa niż się spodziewano i wyniosła tylko 43,5 %.⁴³ Dzień, kiedy Chorwaci znów zmienili swój kraj⁴⁴ – tym tytułem najważniejsze chorwackie dzienniki "Jutarnji list" i "Vecernji list" nawiązały do referendum nie-

³⁹ A. Kaczorowski, *Ivo marzy o unii*, [Online], dostępne: <http://www.newsweek.pl/wydania/1208/ivo-marzy-o-unii,61061,1,1>, 12.11.2011.

⁴⁰ Ł. Kobeszko, *Chorwacja ratyfikowała porozumienie o arbitrażu granicznym ze Słowenią*, [Online], dostępne: <http://www.psz.pl/index.php?option=content&task=view&id=25275>, 12.11.2011.

⁴¹ A. Kaczorowski, *Ivo marzy o unii*, [Online], dostępne: <http://www.newsweek.pl/wydania/1208/ivo-marzy-o-unii,61061,1,1>, 12.11.2011.

⁴² Niespodziewane oświadczenie generała Ante Gotoviny przekazane przez jego adwokatów chorwackim mediom było największym wydarzeniem kampanii przed referendum. „Jutro w Hadze zgłoszę za wejściem do UE, do której Chorwacja cywilizacyjnie i historycznie przynależy” – powiedział Gotovina uznawany przez większość rodaków za bohatera wojny niepodległościowej z Serbią. Zob.: *Gotovina će glasovati za ulazak Hrvatske u EU*, [Online], dostępne: <http://www.zadarskilist.hr/clanci/21012012/gotovina-ce-glasovati-za-ulazak-hrvatske-u-eu>, 30.12.2011.

⁴³ *ZA EU 66% birača, PROTIV 33%! Čelnici EU: Čestitke Hrvatskoj, članstvo vam otvara nove mogućnosti*, [Online], dostępne: <http://www.jutarnji.hr/hrvatska-je-odabrala--za-ulazak-u-eu>, 30.12.2011.

⁴⁴ *KOMENTAR DAVORA BUTKOVIĆA: Dan kada su Hrvati ponovo promijenili povijest svoje Zemle*, [Online], dostępne: <http://www.jutarnji.hr/dan-kada-su-hrvati-ponovo-promijenili-povijest-svoje-zemlje/1001737/>, 30.12.2011.

podległościowego z 1991 r., w którym to Chorwaci poparli decyzję o oderwaniu się od Jugosławii.

Najbardziej sceptyczni wobec akcesji są nie tylko ludzie mniej wykształceni i z prowincji, lecz także młodzi. Wynika to najprawdopodobniej z ogólnego protestu wobec wszystkiego, co pochodzi ze świata polityki. Korupcja na najwyższych szczytach władzy sprawiła, że młodzi Chorwaci wątpią w cały system demokratyczny. Obawiają się również, iż integracja z UE doprowadzi do wzrostu cen, wykupu nieruchomości przez cudzoziemców czy też do zakazu produkcji tradycyjnych wyrobów, np. własnej rakii⁴⁵. Podobne obawy miała przed 2004 r. część Polaków. Jednakże handel ziemią zliberalizowano już na mocy układu stowarzyszeniowego Chorwacji z UE, a barierą dla cudzoziemców chcących kupić nieruchomość nad Adriatykiem są raczej ceny, które są wyższe niż np. we włoskiej Toskanii.

Być może właśnie kryzysowe nastroje w samej Unii przyczyniają się do tego, że Chorwaci wchodzą do niej z mniejszym entuzjazmem niż np. Polacy. Rząd w Zagrzebiu straszyl jednak, że odrzucenie członkostwa będzie skutkowało obniżeniem ratingu kredytowego państwa, co znacznie odbije się na budżecie Chorwacji.

Młodzi ludzie oczekują od wejścia ich państwa do Unii konkretnych korzyści, takich jak ożywienie gospodarcze, unowocześnienie przemysłu oraz nowe możliwości pracy. Tyle tylko, że Unia ma teraz swoje problemy i swoich bezrobotnych. Dodatkowo Chorwaci obawiają się, iż z ich państwa wyjadą osoby z poszukiwanymi kwalifikacjami, np. inżynierowie, a ci akurat bardzo przydaliby się w Chorwacji.⁴⁶

Chorwacja, tak jak państwa wchodzące do Unii przed nią, będzie również miała okres przejściowy, zanim otwarte zostaną dla niej unijne rynki pracy. Będzie on trwał siedem lat, lecz niektóre państwa mogą otworzyć swoje rynki wcześniej. Jednakże w czasach kryzysu gospodarczego i antyimigranckich nastrojów żadne unijne państwo zapewne nie zaprosi Chorwatów do wspólnoty od razu.⁴⁷

Podsumowanie

Unia Europejska doceniła wysiłki Chorwatów i w czerwcu 2011 r. zamknęła negocjacje akcesyjne z tym państwem. Decyzja ta kończy sześćdziesiąt lat stara-

⁴⁵ „Nitko neće na brod koji tone, a hrabri se Hrvati odlučili za EU!”, [Online], dostępne: <http://www.vecernji.hr/vijesti/nitko-neece-brod-koji-tone-a-hrabri-se-hrvati-odlucili-eu-clanak-369317>, 30.12.2011.

⁴⁶ *Chorwacja do Unii bez entuzjazmu*, [Online], dostępne: http://wyborcza.pl/1,75477,10311887,Chorwacja_do_Unii_bez_entuzjazmu.html?fb_xd_fragment#?=&cb=f198908ff3a4631&relation=parent&transport=fragment&frame=f296968d04955dc#ixzz1drRlcUhu, 12.11.2011.

⁴⁷ Ibidem.

nia o członkostwo, które Chorwacja rozpoczęła w 2005 r. i otworzy drzwi do przyjęcia tego państwa do UE w lipcu 2013 r. Należy jednak pamiętać, że dług publiczny w Chorwacji sięga obecnie prawie 60 proc. PKB i utrzymuje się tam wysokie bezrobocie wynoszące 17,9 proc.⁴⁸ Nie brak również w Unii głosów, że Chorwacja, która, gdy rozpoczynała negocjacje akcesyjne z UE, była – po Słowenii – najbardziej rozwiniętym krajem w regionie, z dochodem narodowym na głowę wyższym niż w Polsce⁴⁹, może obecnie stać się dla Unii drugą Grecją.

Dla Zagrzebia członkostwo w UE ma być szczepionką przeciw bankructwu państwa. W budżecie Unii na lata 2013-15 na Chorwację czeka 3,5 mld euro. W latach 2007-11 Zagrzeb dostał już 170 mln euro z funduszy pomocowych. W 2012 r. ma otrzymać kolejne 150 mln, a w 2013 r. – jeszcze kolejne 95 mln. Chorwacki rząd przestrzegał obywateli w kampanii przed referendum w sprawie członkostwa, że pieniędzy tych nie będzie, jeśli rodacy je odrzucą. Dodatkowo przyjęcie Chorwacji do UE byłoby czytelnym sygnałem dla pozostałych państw na Bałkanach, że i dla nich droga do Europy stoi również otworem, jeśli tylko spełnią wymagane kryteria.⁵⁰

Jednakże referendum to dopiero początek drogi Zagrzebia do UE. Chorwacja musi kontynuować reformy, zwłaszcza w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, gdzie oczekuje się od niej ścigania korupcji oraz zbrodniarzy wojennych. Jeśli wszystkie kraje UE sprawnie przeprowadzą ratyfikację traktatu akcesyjnego podpisanego 9 grudnia 2011r. za polskiej prezydencji w Radzie UE, Chorwacja wejdzie do Unii Europejskiej 1 lipca 2013 r. jako 28. państwo członkowskie UE. Będzie drugim, po Słowenii, państwem w Unii wśród byłych republik wchodzących niegdyś w skład Jugosławii.

Literatura:

Najważniejsze dokumenty:

- *Opinion on Croatia's Application for Membership of the European Union*, COM (2004) 257, [Online], dostępne: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0257en01.pdf, 12.11.2011.

Druki zwarte:

- Eberhardt P., *Przemiany demograficzno-etniczne na obszarze Jugosławii w XX wieku*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2005.

⁴⁸ J. Pawlicki, *Chorwaci zdecydowali w referendum o przystąpieniu do Unii Europejskiej*, [Online], dostępne: http://wyborcza.pl/1,76842,11012772,Chorwaci_zdecydowali_w_referendum_o_przystapieniu.html#ixzz1nUgWu2rB, 12.11.2011.

⁴⁹ J. Wilczak, *Droga do gwiazdek*, [Online], dostępne: <http://www.polityka.pl/swiat/analizy/1522003,1,chorwacja-wchodzi-do-ue.read>, 15.12.2011.

⁵⁰ J. Pawlicki, *Chorwaci zdecydowali w referendum o przystąpieniu do Unii Europejskiej*, [Online], dostępne: http://wyborcza.pl/1,76842,11012772,Chorwaci_zdecydowali_w_referendum_o_przystapieniu.html#ixzz1nUgWu2rB, 12.11.2011.

- Hanclich P., *System preferencji celnych Unii Europejskiej*, Ars boni et Aequi, Poznań 2008.
- Jankowski T., *System polityczny Chorwacji*, [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005.
- Krysiel K., *Chorwacja*, [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej. Ustrój, organy władzy, partie polityczne*, M. Barański (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2005
- Pavličević D., *Historia Chorwacji*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2004.
- Kołodziejczyk D., *Turcja, Historia Państw Świata XX wieku*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2000.
- Lake M. (red.), *The EU & Turkey. A Glittering Prize or a Milestone?*, The Federal Trust for Education and Research, London 2005.
- Larrabee F.S., Ian O., Lesser K., *Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty*, Rand 2003.
- Misiągiewicz J., *Polityka zagraniczna Turcji po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.

Najważniejsze artykuły:

- „Biuletyn Europe Direct – Poznań” 2010, nr 10, ss. 6-7, [Online], dostępne: <http://www.europe-direct.poznan.pl>, 12.11.2011.
- *Chorwacja chce i może szybko wejść do strefy euro*, [Online], dostępne: http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,8925416,Chorwacja_chce_i_moze_szybko_wejsc_do_strefy_euro.html, 12.11.2011.
- *Chorwacja do Unii bez entuzjazmu*, [Online], dostępne: http://wyborcza.pl/1,75477,10311887,Chorwacja_do_Unii_bez_entuzjazmu.html?fb_xd_fragment#?=&cb=f198908ff3a4631&relation=parent&transport=fragment&frame=f296968d04955dc#ixzz1drRlcUhu, 12.11.2011.
- *Chorwacja w UE za polskiej prezydencji*, [Online], dostępne: <http://www.rp.pl/artykul/681466.html>, 12.11.2011.
- *Czas na Chorwację. UE zamknęła negocjacje akcesyjne*, [Online], dostępne: http://www.gazeta-prawna.pl/wiadomosci/artykuly/527781,czas_na_chorwacje_ue_zamknela_negocjacje_akcesyjne.html, 12.11.2011.
- Factbook, *Chorwacja*, [Online], dostępne: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/hr.html>, 12.11.2011.
- *Gotovina će glasovati za ulazak Hrvatske u EU*, [Online], dostępne: <http://www.zadarskilist.hr/clanci/21012012/gotovina-ce-glasovati-za-ulazak-hrvatske-u-eu>, 30.12.2011.
- Gniazdowski M., *Perspektywy członkostwa Chorwacji w Unii Europejskiej*, „Biuletyn PISM”, nr 23 (268) z 23.03.2005 r., [Online], dostępne: www.pism.pl, 12.11.2011.
- Informator ekonomiczny o krajach świata, *Chorwacja*, [Online], dostępne: <http://www.msz.gov.pl/files/Informator%20ekonomiczny%20%20pdf/Chorwacja/Chorwacja%2003.pdf>, 12.11.2011.
- Kaczorowski A., *Ivo marzy o unii*, [Online], dostępne: <http://www.newsweek.pl/wydanie/1208/ivo-marzy-o-unii,61061,1,1>, 12.11.2011.
- Klaja S., *Polska prezydencja szansą dla Chorwacji*, [Online], dostępne: <http://stosunki.pl/?q=content/polska-prezydencja-szansa%C4%85-dla-chorwacji>, 12.11.2011.
- Kobeszko Ł., *Chorwacja ratyfikowała porozumienie o arbitrażu granicznym ze Słowenią*, [Online], dostępne: <http://www.psz.pl/index.php?option=content&task=view&id=25275>, 12.11.2011.
- KOMENTAR DAVORA BUTKOVIĆA: *Dan kada su Hrvati ponovo promijenili povijest svoje Zemle*, [Online], dostępne: <http://www.jutarnji.hr/dan-kada-su-hrvati-ponovo-promijenili-povijest-svoje-zemlje/1001737/>, 30.12.2011.
- Koźbial K., *Chorwacka droga do Unii Europejskiej. Między niepodległością a współczesnością*, [Online], dostępne: http://www.europeistyka.uj.edu.pl/upload/153_58b0_04kozbial.pdf, 12.11.2011.
- *Ivica Raczan*, [Online], dostępne: <http://ludzie.wprost.pl/sylwetka/Ivica-Raczan/>, 12.11.2011.
- *Ivo Sanader wydany Chorwacji*, [Online], dostępne: <http://www.rp.pl/artykul/96606,689526.html>, 12.11.2011.
- *Jadranka Kosor premierem Chorwacji*, [Online], dostępne: <http://www.rp.pl/artykul/330386.html>, 12.11.2011.

- *Nitko neće na brod koji tone, a hrabri se Hrvati odlučili za EU!*, [Online], dostępne: <http://www.vecernji.hr/vijesti/nitko-need-brod-koji-tone-a-hrabri-se-hrvati-odlucili-eu-clanak-369317>, 30.12.2011.
- Oficjalna strona ambasady RP w Zagrzebiu, [Online], dostępne: <http://zagrzeb.trade.gov.pl>, 12.11.2011.
- Oficjalna strona Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Wizyta premier Chorwacji w Warszawie, [Online], dostępne: http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/wizyta_premier_chorwacji_w_war,7130/, 12.11.2011.
- Oficjalna strona Konsulatu Republiki Chorwacji w Rzeczypospolitej Polskiej, [Online], dostępne: http://chorwacja.krakow.pl/index.php?page=historia-po-roku-1945-2&hl=hr_HR, 12.11.2011.
- Piasecki M., *Kierunek Bałkany: Chorwacja a Unia Europejska*, [Online], dostępne: <http://www.psz.pl/tekst-38377/Marcin-Piasecki-Kierunek-Balkany-Chorwacja-a-Unia-Europejska>, 12.11.2011.
- *Premier Tusk przybliży Chorwację*, [Online], dostępne: http://wyborcza.pl/1,75477,10305285,Premier_Tusk_przybliza_Chorwacje_Unii.html?fb_xd_fragment#?=&cb=f3dbcea9fc6969c&relation=parent&transport=fragment&frame=f2b8fbc39271172, 12.11.2011.
- Portal Unii Europejskiej, [Online], dostępne: http://europa.eu/pol/enlarg/index_pl.htm, 24.07.2011.
- *Słowenia i Chorwacja zakończyły długotrwały spór*, [Online], dostępne: <http://news.money.pl/artykul/slowenia;chorwacja;zakonczyly;dlugotrvaly;spor,185,0,531897.html>, 12.11.2011.
- *Tusk: Polska chce ambitnego rozszerzenie Unii Europejskiej*, [Online], dostępne: <http://m.money.pl/wiadomosci/artykul/tusk;polska;chce;ambitnego;rozszerzenie;unii;europejskiej,159,0,877727.html>, 12.11.2011.
- *Walka z korupcją w Chorwacji*, [Online], dostępne: <http://www.rp.pl/artykul/418065.html>, 12.11.2011.
- *Wyższe wymagania w UE dla Chorwacji niż dla Rumunii i Bułgarii*, [Online], dostępne: <http://m.newsweek.pl/swiat,ft---wyzsze-wymagania-w-ue-dla-chorwacji-niz-dla-rumunii-i-bulgarii-,79944,1,1.html>, 12.11.2011.
- *ZA EU 66% birača, PROTIV 33%! Čelnici EU: Čestitke Hrvatskoj, članstvo vam otvara nove mogućnosti*, [Online], dostępne: <http://www.jutarnji.hr/hrvatska-je-odabrala--za-ulazak-u-euoposku-niju-glasovalo-67-posto-biraca--protiv-34-posto-/1001722/>, 30.12.2011.

KATARZYNA KOWALEWSKA

WYDZIAŁ POLITOLOGII I STUDIÓW MIĘDZYNARODOWYCH,
UNIwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Kwestia Kosowa a integracja Serbii z Unią Europejską

Zarys treści: Zgodnie z przyjętym jesienią 2010 r. planem działań na 2011 r. Komisja Europejska rozpatrzyła i przyjęła pozytywną ocenę wniosku Serbii o członkostwo w Unii Europejskiej. Możliwość otwarcia negocjacji akcesyjnych uzależniono jednak od poprawy stosunków Belgradu z Kosowem, które – jak dotąd – nie zostało uznane przez Serbię. Zaniepokojenie Brukseli budzi zwłaszcza sytuacja w Kosowie Północnym – zamieszkanym głównie przez Serbów regionie pozostającym poza kontrolą władz w Prisztinie. Warunek postawiony przez Brukselę pozwala przypuszczać, że niektóre państwa członkowskie mogą dalszą integrację Serbii z UE warunkować ustępstwami rządu w Belgradzie na rzecz rozszerzenia kontroli władz Kosowa w północnej jego części, a w przyszłości stan stosunków serbsko-kosowskich może zaważyć o członkostwie Serbii w Unii.

Wśród priorytetów politycznych na 2011 r. przyjętych przez Komisję Europejską (KE) jesienią 2010 r. znalazły się cele związane z rozszerzeniem i polityką sąsiedztwa, w tym również ocena wniosku Serbii o członkostwo w Unii Europejskiej (UE).¹ W rocznym raporcie opublikowanym 12 października 2011 r. KE zarekomendowała przyznanie Serbii statusu państwa kandydującego, chwaliąc m.in. za aresztowanie i ekstradycję Ratko Mladicia, bowiem skuteczna współpraca z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugosławii (MTJK) była jednym z najważniejszych warunków stawianych dotąd przez Brukselę. Należy podkreślić, że uznanie Serbii za kandydata stanowiłoby wzmocnienie reformatorskich i proeuropejskich sił w tym państwie, zwłaszcza wyborami parlamentarnymi planowanymi na 2012 r. Komisja nie sprecyzowała jednak, kiedy rozpoczną się rokowania akcesyjne, a możliwość otwarcia negocjacji

¹ Załączniki do komunikatu Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Program prac Komisji na rok 2011, European Commission, 27.10.2010, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/atwork/programmes/docs/cwp2011_annex_pl.pdf, 23.10.2011.

uzależniła m.in. od poprawy jego stosunków z Kosowem.² Za znamienny należy uznać przy tym fakt, że tego samego dnia KE zarekomendowała przyznanie statusu kandydata Czarnogórze,³ która uchodzi, zaraz po Chorwacji, za cichego faworyta w bałkańskim wyścigu o członkostwo w UE. Swoją sukces Czarnogóra zawdzięcza m.in. konsekwentnie prowadzonej realpolitik opartej na rozdzieleniu kwestii historycznych od bieżącej polityki państwa. Jak dotąd Serbia nie podołała temu wyzwaniu, a sprawa Kosowa ciągle daleka jest od rozwiązywania, co potwierdza wzrost napięcia w północnym Kosowie w ostatnich miesiącach. Wypełnienie przez Serbię stawianych przez Brukselę warunków (m.in. konsekwentne wprowadzanie reform, współpraca z MTJK) pozwala przypuszczać, że przyszłość integracji Belgradu z Unią Europejską będzie zależeć od przebiegu i jakości dialogu serbsko-kosowskiego. UE co prawda nie określa pożądanego charakteru stosunków na linii Belgrad-Prisztina (pięć państw członkowskich nie uznaje bowiem niepodległości Kosowa), ale podczas sierpniowej wizyty w Belgradzie kanclerz Niemiec Angela Merkel wskazała usunięcie z północy Kosowa instytucji podległych władzom Serbii jako kryterium zbliżenia tego kraju z Unią.⁴

Problem międzynarodowego statusu Kosowa

Po interwencji NATO na Bałkanach Kosowo znalazło się pod władzą międzynarodowej administracji. Na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 1244 ustanowiono cywilną administrację w Kosowie UNMIK (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, Misja Tymczasowej Administracji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kosowie). Kwestia ustalenia ostatecznego statusu prowincji miała być rozwiązana w drodze negocjacji.⁵ Walka o utrzymanie integralności terytorialnej Serbii oraz dążenie do zachowania jakiegokolwiek kontroli nad Kosowem doprowadziła Belgrad do zbliżenia z Rosją, która jako stały członek RB ONZ i pomimo rosnących nacisków ze strony kosowskich Albańczyków,

² Key findings of the Opinion on Serbia, European Commission, 12.10.2011, [Online], dostępne: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/693&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, 23.10.2011.

³ Key findings of the 2011 Progress Report on Montenegro, European Commission, 12.10.2011, [Online], dostępne: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/692&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, 23.10.2011.

⁴ *Kanclerz Merkel na Bałkanach: gratulacje dla Chorwacji i warunki dla Serbii*, "BEST", nr 26 (186), 24.08.2011, [Online], dostępne: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2011-08-24/kanclerz-merkel-na-balkanach-gratulacje-dla-chorwacji-i-warunki-dla-serbi>, 23.10.2011.

⁵ Resolution 1244 (1999). Adopted by the Security Council at its 4011th meeting, on 10 June 1999, S/RES/1244, 10.06.1999, [Online], dostęp: <http://www.unmikonline.org/misc/N9917289.pdf>, 23.10.2011.

blokowała wszystkie niekorzystne dla Serbii decyzje dotyczące ewentualnej niepodległości Kosowa. Pierwsze wybory parlamentarne w Kosowie przeprowadzone jesienią 2001 r. stały się punktem wyjścia do rozpoczęcia przez UNMIK działań w celu uregulowania międzynarodowego statusu Kosowa. Wiosną 2002 r. niemiecki dyplomata Michael Steiner, ówczesny szef misji UNMIK, zaproponował strategię Standardy przed statusem, której założeniem była koncentracja na wprowadzaniu demokratycznych standardów w Kosowie, zanim rozwiązana zostanie kwestia jego statusu. Ramy strategii opierały się na tezie, że nowo powstałe demokratyczne instytucje staną się stopniowo zdolne do pobudzania stron konfliktu do współpracy.⁶ M. Steiner zaproponował osiem kryteriów, które miały stać się podstawą do oceny instytucji lokalnych: funkcjonowanie demokracji, rządy prawa, wolność poruszania się mniejszości narodowych, powrót uchodźców, dobry stan ekonomii, uregulowanie kwestii praw własności, dialog z Belgradem i profesjonalizacja Korpusu Ochrony Kosowa.⁷ Zamieszki, które wybuchły w marcu 2004 r. w Kosowskiej Mitrovicy, rozprzestrzeniając się później na całe Kosowo, uświadomiły społeczności międzynarodowej, że utrzymywanie *status quo* jest niemożliwe i konieczne są konkretne kroki w sprawie statusu Kosowa. Nieskuteczność formuły standardów została potwierdzona także jesienią 2004 r. w przygotowanym na zlecenie RB ONZ raporcie norweskiego dyplomaty Kaia Eide, który dowodził, że standardy zostały nakreślone w zbyt ogólnikowy sposób, są niemożliwe do osiągnięcia i nie są związane z europejską perspektywą Kosowa. W kolejnym raporcie opublikowanym jesienią 2005 r. K. Eide podnosił, że wprowadzenie standardów nie jest możliwe, jeśli nie zostanie rozpoczęty proces uregulowania statusu Kosowa. Napięta sytuacja w Kosowie oraz rekomendacje zawarte w raportach K. Eidego stały się impulsem dla RB ONZ do podjęcia decyzji o rozpoczęciu bezpośrednich negocjacji kosowsko-serbskich pod auspicjami ONZ. Stanowisko głównego negocjatora objął były prezydent Finlandii Martti Ahtisaari. Negocjacje prowadzone były w Wiedniu od lutego 2006 r. do marca 2007 r. i zakończyły się fiaskiem. Wobec braku porozumienia i zakończenia rozmów M. Ahtisaari przedstawił RB ONZ raport, w którym zaproponował przyznanie Kosowu atrybutów charakterystycznych dla państwa, a Serbom zamieszkującym prowincję – bardzo szeroką autonomię.⁸ Przyznane Kosowu przymioty (*de facto* oznaczające niepodległość) miały być wykonywane pod międzynarodowym nadzorem. Plan M. Ahtisaariego został zaakceptowany przez kosowskich Albańczyków, ale odrzucili go kosowscy Serbowie i Belgrad, a wskutek weta Rosji nie został przyjęty również przez RB ONZ. W grudniu 2007 r. fiaskiem zakończyła się również

⁶ A. Paterek, *Międzynarodowe implikacje konfliktu wokół Kosowa po 1999 roku*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku. Wybrane problemy*, Cziomer E. (red.), Kraków 2010, ss.103-104.

⁷ A. Balcer, M. Kaczmarek, W. Stanisławski, *Kosowo – przed ostatecznym rozwiązaniem. Proces uregulowania statusu międzynarodowe – uwarunkowania polityczne i historyczne, perspektywy rozwoju sytuacji*, "Prace OSW", nr 27, Warszawa 2008, s. 19.

⁸ *Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement*, 26.03.2007, [Online], dostępne: http://www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal-english.pdf, 23.10.2011.

kolejna runda negocjacji pod auspicjami tzw. Trójki (grupa mediatorów z USA, Rosji i UE). Konsekwencją porażek międzynarodowych mediatorów i braku woli stron negocjacji o ustępstwach były przygotowania kosowskich Albańczyków do ogłoszenia niepodległości, co nastąpiło 17 lutego 2008 r.

Polityka Serbii wobec Kosowa

Na mocy przepisów obowiązującej od 2006 r. konstytucji serbskiej (dokumentu, który budził wiele dyskusji m.in. ze względu na przygotowanie w rekordowo krótkim czasie i kontrowersyjne zapisy wprowadzające znaczną centralizację państwa, ograniczające prawa i swobody obywatelskie oraz niezależność wymiaru sprawiedliwości) Kosowo otrzymało autonomię, ale jednocześnie nie otrzymało żadnych konstytucyjnych gwarancji niezależności i zostało uznane za integralną część Serbii.⁹ Nie dziwi więc fakt, że reakcja tej ostatniej na jednostronną deklarację niepodległości przyjętą przez kosowski parlament 17 lutego 2008 r. była ostra. Zdaniem Belgradu deklaracja była niezgodna z prawem międzynarodowym i porządkiem konstytucyjnym Serbii. Serbia zaapelowała do RB ONZ o uznanie nieważności decyzji Kosowarów. W Planie Działania serbski parlament zarekomendował wezwanie do Belgradu ambasadorów w państwach, które uznają niepodległość prowincji, obniżenie rangi misji dyplomatycznych oraz działania prawne przeciwko nim w sądach międzynarodowych.¹⁰ Jednak po ogłoszeniu niepodległości Kosowa wiele z deklaracji serbskich, w tym również zapowiedź użycia siły,¹¹ okazało się bluffem, a w 2008 r. ambasadorowie powrócili do państw przyjmujących.

Nowy rząd wyłoniony po wyborach parlamentarnych, które odbyły się zaledwie 3 miesiące po kosowskiej deklaracji niepodległości, kontynuował działania dyplomatyczne i prawne w celu ochrony integralności terytorialnej państwa. Jednym z nich było złożenie w sierpniu 2008 r. na posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego ONZ wniosku do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS) o opinię doradczą w kwestii legalności proklamowania niepodległości przez Kosowo. Rząd w Serbii mógł być pewny korzystnej dla siebie opinii, ponieważ istniało duże prawdopodobieństwo, że MTS potwierdzi zasadę integralności terytorialnej. Nawet jeśli opinia miałaby być umiarkowana i uwzględnić

⁹ Więcej zob.: Opinion on the Constitution of Serbia, European Commission for Democracy through Law, Council of Europe, Opinion No. 405/2006, [Online], dostępne: <http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD%282007%29004-e.pdf>, 23.10.2011.

¹⁰ *Kosowo za pięć dwunasta*, 17.02.2010, [Online], dostępne: http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/artukul,67,Kosowo_za_piec_dwunasta.html, 23.10.2011.

¹¹ N. Wood, *Serbia threatens to use force if West recognizes Kosovo*, 05.09.2007, [Online], dostępne: <http://www.nytimes.com/2007/09/05/world/americas/05iht-serbia.4.7393520.html>, 23.10.2011.

racje strony kosowskiej, to Serbowie mogliby powoływać się na korzystne dla siebie fragmenty. Równocześnie Belgradowi zależało na utrzymaniu zainteresowania światowej opinii publicznej problemem Kosowa, czemu służyła ożywiona dyplomacja i liczne wizyty zagraniczne składane przez serbskich polityków w państwach, które nie uznały Kosowa. Drugim filarem strategii rządu w Belgradzie jest sukcesywne umacnianie wpływów w zdominowanej przez ludność serbską północnej części prowincji. Serbia utrzymuje tam własny system administracji państwowej, utrwalając *de facto* etniczny podział Kosowa i starając się w ten sposób wpływać na międzynarodowy wizerunek prowincji – niezdolnej do funkcjonowania i utrzymania pełnej kontroli nad własnym terytorium. Dwutorowa polityka Serbów została jednak przekreślona opinią doradcą MTS, który uznał, że deklaracja niepodległości Kosowa jest zgodna z prawem międzynarodowym. Chociaż opinie doradcze nie mają charakteru wiążącego, to taki rezultat był dużym sukcesem wizerunkowym Prisztiny, tym bardziej, że wniosek został złożony przez Serbię. MTS podkreślił jednocześnie, że opinia dotyczy jedynie legalności samego dokumentu i nie odnosi się do skutków prawnych deklaracji ani do tego, czy Kosowo uzyskało status państwa, bowiem to nie było przedmiotem interpretacji.¹² Od momentu powstania Kosowo boryka się z wieloma problemami. Jednym z poważniejszych jest obecność dużych skupisk mniejszości serbskiej i spowodowane tym napięcia między Prisztiną i Belgradem.

Sytuacja w Kosowie Północnym

Według danych Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) ponad dwumilionowe Kosowo zamieszkuje około 90% Albańczyków, 5,3-6% Serbów (około 120 tys. mieszkańców), 2% Bośniaków i Gorani (muzułmańska ludność słowiańska), 1,7% Romów i około 1% Turków.¹³ Polityka Prisztiny wobec mniejszości etnicznych budzi wiele wątpliwości, jednak najwięcej napięć pojawia się między kosowskim Albańczykami i kosowskimi Serbami. Mniejszość serbska w Kosowie skupiła się głównie w północnych gminach, w których dominuje (Leposavić, Zubin Potok, Zveczan oraz północna część Mitrovicy) oraz w mniejszym stopniu na południu (gmina Sztrpce), a także w okolicach stolicy – Prisztiny.

Kosowo Północne (stanowiące około 15% terytorium Kosowa) przypomina *terra nullius*, znajdując się poza jakąkolwiek kontrolą państwową. Władze Ko-

¹² Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo – Advisory Opinion, ICJ, 22.07.2010, [Online], dostępne: <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf>, 23.10.2011.

¹³ Więcej zob.: *Kosovo Communities Profiles 2010*, OBWE, 08.02.2011, [Online], dostępne: <http://www.osce.org/kosovo/75450>, 23.10.2011.

sowa nigdy nie zdołały stworzyć w Kosowie Północnym skutecznych struktur administracji państwowej i dlatego nie są w stanie kontrolować swojej granicy oraz punktów granicznych i celnych na tym obszarze. Po 1999 r. Belgrad stworzył w serbskich enklawach system paralelnych instytucji publicznych (edukacja, administracja publiczna, służba zdrowia itp., z wyłączeniem wojska i policji ze względu na zastrzeżoną w rezolucji nr 1244 demilitaryzację), które obecnie finansuje. Jednak od ogłoszenia niepodległości serbska administracja nie jest w stanie sprawować efektywnej kontroli nad tymi instytucjami. Jednocześnie kosowscy Serbowie nie uznali niepodległości Kosowa i sprzeciwiają się podporządkowaniu Prisztinie. Należy w tym miejscu podkreślić, że m.in. pod wpływem polityki Belgradu mającej na celu zapobieżenie integracji Kosowa Północnego z resztą Kosowa, w ramach społeczności serbskiej w Kosowie wytworzyły się dwa stanowiska zasadniczo pokrywające się z rozmieszczeniem geograficznym skupisk ludności serbskiej. Kosowscy Serbowie z północnej części Kosowa utrzymują niewielkie kontakty z Prisztiną, ponieważ pod względem administracyjnym ta część zintegrowana jest z Serbią, która udziela im wsparcia finansowego. Z kolei Serbowie zamieszkujący południe Kosowa żyją w enklawach otoczonych większością albańską, są zatem nastawieni w sposób bardziej koncyliacyjny wobec Prisztiny.¹⁴ Podział znajduje odzwierciedlenie w coraz chętniejszym (pomimo wezwań rządu w Belgradzie do bojkotu) udziale Serbów z południa w wyborach. Wobec braku strategii rządu w Belgradzie, która wyszłaby naprzeciw problemom tej części serbskiej ludności w Kosowie, można przypuszczać, że podział będzie się pogłębiać, a w przyszłości spory między Serbią a Kosowem będą w coraz większym stopniu koncentrować się na sytuacji Kosowa Północnego.¹⁵

„Próżnia” władzy na obszarze Kosowa Północnego powoduje szereg negatywnych konsekwencji zarówno dla Prisztiny, jak i dla Belgradu. Rywalizacja kosowskich i serbskich polityków o wpływy na tym obszarze hamuje proces reform. Niezdolność stron do osiągnięcia porozumienia sprzyja wzrostowi poparcia społecznego dla ugupowań radykalnych, które odrzucają wszelki kompromis. Faktyczny brak władzy stwarza warunki dla działalności grup przestępczych (w Kosowie kwitnie nielegalny handel, przemysł broni, ludzi i narkotyków), a brak kontroli na granicach wykorzystywany jest do importu do Kosowa produktów bez naliczania ceł i podatków. Sprzyja to rozrostowi szarej strefy i powstawaniu niejasnych powiązań korupcyjnych i przestępczych w obu państwach, a tym samym uniemożliwia skuteczne zwalczanie korupcji i zorganizowanej przestępczości. Niekontrolowany import jest także przeszkodą w utrzymaniu zrównoważonego budżetu przez Prisztinę, który w 70% finansowany jest z opłat celnych. Kosowski skarb państwa traci

¹⁴ A. Balcer, M. Kaczmarski, W. Stanisławski, op.cit., s. 18.

¹⁵ M. Szpala, *Wybory w Kosowie – niepewna stabilizacja*, „BEST”, nr 41 (159), 15.12.2010, [Online], dostępne: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2010-12-15/wybory-w-kosowie-niepewna-stabilizacja>, 23.10.2011.

około 30–40 mln euro (3% dochodów budżetowych) rocznie w związku z brakiem naliczania samego tylko cła.¹⁶ Pogarsza to i tak trudną sytuację gospodarczą państwa. Kosowo zależne jest od pomocy zagranicznej (15% PKB) i transferów pieniężnych pochodzących od diaspory (15% PKB). Ogromne jest również uzależnienie od gospodarek państw sąsiednich z uwagi na duży deficyt w handlu zagranicznym (wartość eksportu wynosi tylko 9% wartości importu). Problemem pozostaje również rosące bezrobocie kształtujące się na poziomie około 40%.¹⁷ Krytyczną sytuację ekonomiczną pogorszył światowy kryzys finansowy.

Serbsko-kosowska wojna celna

Rząd w Prisztinie poprzez przejęcie kontroli nad północną częścią Kosowa dąży do zażegnania problemów wynikających z podziału Kosowa i destabilizujących państwo. Służyć temu miało embargo na import serbskich towarów wprowadzone decyzją z 20 lipca 2011 r. W konsekwencji na punktach administracyjnych Brnjak i Jarinje, przez które przebiegają szlaki komunikacyjne między Serbią i Kosowem, rozmieszczono albańskich policjantów i celników. Embargo – będące odpowiedzią na łamanie przez Serbię porozumienia o wolnym handlu CEFTA, niewpuszczanie towarów z kosowskimi znakami celnymi na własne terytorium i sprawowanie kontroli nad punktami granicznymi w Kosowie Północnym – wprowadzono po odwołaniu planowanej na lipiec kolejnej rundy rozmów pomiędzy Serbią a Kosowem. Prowadzone od marca 2011 r. pod auspicjami UE serbsko-kosowskie negocjacje dotyczą technicznych kwestii, których rozwiązanie ułatwiłoby codzienne życie obywateli takie, jak: swobodny przepływ osób i towarów, dostarczanie energii elektrycznej, rejestry cywilne, księgi wieczyste itp.¹⁸ Decyzja o embargu miała również podłoże w sytuacji na kosowskiej scenie politycznej. Wprowadzając zakaz rząd kosowski chciał zademonstrować przed opozycją swoją silną pozycję wobec Serbii, bowiem po decyzji o podjęciu rozmów z Serbią rząd premiera Hashima Thaçiego znalazł się w ogniu krytyki. Partie opozycyjne twierdzą bowiem, że nawet sprawy wynikające z państwowości Kosowa nie powinny podlegać rokowaniom z Belgradem.

¹⁶ M. Szpała, *Eskalacja napięcia na granicy serbsko-kosowskiej: kryzys zażegnany, problem pozostaje*, „BEST”, nr 25 (185), 10.08.2011, [Online], dostępne: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2011-08-10/eskalacja-napiecia-na-granicy-serbskokosowskiej-kryzys-zazegnany-problem->, 23.10.2011.

¹⁷ Idem, *Druga rocznica niepodległości Kosowa*, BEST, nr 8 (126), 24.02.2010, [Online], dostępne: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2010-02-24/druga-rocznica-niepodleglosci-kosowa>, 23.10.2011.

¹⁸ K. Zuchowicz, *Serbia i Kosowo przy jednym stole*, „Rzeczpospolita”, 8.03.2011, [Online], dostępne: <http://www.rp.pl/artukul/2,623207.html>, 23.10.2011.

Kosowscy Serbowie sprzeciwiają się podporządkowaniu rządowi w Prisztinie, więc pojawienie się albańskich służb mundurowych w Kosowie Północnym spowodowało wybuch zamieszek, w wyniku których zginął albański policjant. Po wycofaniu służb kosowskich ochronę przejść do czasu porozumienia się władz w Belgradzie i Prisztinie przejęli żołnierze NATO stacjonujący w Kosowie w ramach misji KFOR. Na początku września wznowiono dialog kosowsko-serbski, czego wynikiem było uznanie przez rząd w Belgradzie kosowskich pieczęci i dokumentów celnych. Prisztina nie rezygnowała jednak z objęcia kontrolą przejść granicznych i zapowiedziała ponowne rozmieszczenie swoich funkcjonariuszy, którzy zostali przetransportowani za pomocą śmigłowców NATO, ponieważ drogi zostały zablokowane przez Serbów. Po ponownym rozmieszczeniu kosowskich celników na przejściach kosowscy Serbowie utworzyli alternatywne połączenie komunikacyjne z Serbią, nad którym kontrolę przejęły siły KFOR. Doprowadziło to 27 września 2011 r. do eskalacji konfliktu i starć z Serbami, w wyniku których rannych zostało kilku żołnierzy KFOR i kosowskich Serbów.¹⁹ Zaplanowana na ten dzień kolejna runda dialogu kosowsko-serbskiego została odwołana. Na wniosek Belgradu 28 września 2011 r. rozmowy zostały zawieszane. Wznowiono je dopiero 21 listopada 2011 r., ale nie toczyły się one w sprzyjającej atmosferze. W Kosowie Północnym wybuchły bowiem kolejne zamieszki, kiedy żołnierze KFOR próbowali usunąć barykady drogowe ustawione przez kosowskich Serbów. W starciach rannych zostało 21 żołnierzy KFOR. Rząd w Belgradzie potępił incydent. W tym samym czasie, w jednym z wywiadów prasowych, minister spraw wewnętrznych, Ivica Dačić, powiedział, że nie można wykluczyć ewentualnej wojny o Kosowo, w przypadku gdy kosowski premier, Hashim Thaci, zdecyduje się na zastosowanie zbrojnej napaści na Serbów żyjących w Kosowie.²⁰ Te słowa wywołały oburzenie wśród, przede wszystkim serbskich obywateli, którzy zażądali dymisji ministra. Pomimo to udało się osiągnąć porozumienie w jednej z najtrudniejszych kwestii, jaką jest zarządzanie granicą.

Implikacje sprawy Kosowa dla integracji Serbii z UE

Władze serbskie powtarzają, że sprawa Kosowa i proces integracji z UE są dwiema odrębnymi kwestiami. Stanowisko takie zajmowała do tej pory także Bruksela. Nie można jednak zapominać, że niepodległość Kosowa została uznana przez większość państw członkowskich UE. Bruksela zaangażowała się również w proces

¹⁹ A. Bieńczyk-Missala, *Problemy mniejszości w Kosowie*, Biuletyn PISM, nr 8 (476), 28 lutego 2008, s. 1.

²⁰ *Minister: Can't rule out war with Kosovo*, UPI, 26.11.2011, [Online], dostępne: http://www.upi.com/Top_News/World-News/2011/11/23/Minister-Cant-rule-out-war-with-Kosovo/UPI-86131322055889/, 22.02.2012.

stabilizowania nowego państwa (m.in. wysyłając misję policyjną EULEX i specjalnego przedstawiciela, powołując międzynarodowe biuro cywilne i przekazując pomoc finansową).²¹ Nie ulega więc wątpliwości, że postawa Belgradu, który konsekwentnie odmawia współpracy z Kosowem, stoi w opozycji do polityki Brukseli angażującej się w pomoc dla Prisztiny. Stąd też wiele państw UE zaczęło coraz częściej podnosić oficjalnie sprawę powiązania tych dwóch kwestii.

Pierwszym wyraźnym przejawem tego nowego trendu była wypowiedź ambasadora Wielkiej Brytanii w Belgradzie Stephena Wordswortha z czerwca 2010 r. Brytyjski dyplomata stwierdził, że niepodległe Kosowo jest dla większości UE faktem, zatem nie może przystąpić do niej państwo, które będzie w tej sprawie zajmowało sprzeczne stanowisko z większością.²² Unia nie potwierdziła tej opinii. Uwzględniając to, że pięć państw członkowskich UE nie uznało Kosowa, Bruksela unikała stawiania warunków w kwestii polityki Serbii wobec prowincji. Słowa ambasadora S. Wordswortha stanowiły jednak dla Belgradu pierwszą wyraźną groźbę, że sprawa Kosowa i kwestia integracji Serbii z UE zostaną powiązane. Groźba ta stała się jeszcze bardziej realna podczas wizyty A. Merkel w Belgradzie w sierpniu 2011 r. Niemiecka kanclerz powiedziała, że warunkiem zbliżenia Serbii do członkostwa w UE jest usunięcie z Kosowa Północnego podległych Belgradowi władz.

Coraz bardziej fundamentalne traktowanie przez państwa UE warunków stawianych państwom starającym się o członkostwo – w tym także i Serbii – znalazło potwierdzenie w postanowieniach szczytu Rady Europejskiej z grudnia 2011 r. Wbrew pozytywnej rekomendacji KE szefowie państw i rządów państw członkowskich nie podjęli decyzji o przyznaniu Serbii statusu kandydata, przekładając tę kwestię na późniejszy termin. Rada Europejska uzależniła pozytywną decyzję od oceny przestrzegania przez Serbię porozumień zawartych z Prisztiną, kładąc szczególny nacisk na zobowiązania dotyczące zintegrowanego systemu ochrony granic oraz współpracę Belgradu z misjami EULEX i KFOR. Sprawa Serbii rozpatrywana będzie na posiedzeniu Rady ds. Ogólnych w lutym 2012 r., a potwierdzona na posiedzeniu Rady Europejskiej w maju 2012 r.²³

Przełożenie decyzji rodzi dość istotne skutki w wielu płaszczyznach. Po pierwsze, najprawdopodobniej przedłuży się znacznie proces akcesji Serbii do UE. Belgrad dąży do uzyskania statusu kandydata jeszcze przed zaplanowanymi na maj 2012 r. wyborami parlamentarnymi. Najprawdopodobniej będzie zatem starał się

²¹ *Potencjalni kandydaci do członkostwa: Kosowo (w rozumieniu rezolucji nr 1244/99 Rady Bezpieczeństwa ONZ)*, [Online], dostęp: http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/kosovo/relation/index_pl.htm, 23.10.2011.

²² *UK ambassador: No dilemmas on Kosovo*, B92, 5.06.2010, [Online], dostępne: http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2010&mm=06&dd=05&nav_id=67618, 23.10.2011.

²³ *Konkluzje Rady Europejskiej*, Bruksela, 09.12.2011, [Online], dostępne: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/11/8&format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=pl>, 08.02.2012.

spełnić warunki postawione przez Radę Europejską. Jak podkreślił prezydent Serbii Boris Tadić, Serbia nie zrezygnuje z proeuropejskiego kursu, nawet jeśli decyzja o przyznaniu statusu państwa kandydującego do UE zostanie odłożona po raz kolejny. B. Tadić zaznaczył jednak, że pomimo tego, iż Serbia nie uzna niepodległości Kosowa, Belgrad jest otwarty na poszukiwanie satysfakcjonującego dla obu stron rozwiązania, które będzie uwzględniało cztery kluczowe zagadnienia: ochronę ludności serbskiej zamieszkującej Mitrovicę, ochronę serbskiej własności prywatnej i państwowej, ochronę obiektów kultu i ważnych dla Serbów historycznych miejsc oraz specjalny status Serbów zamieszkujących Kosowo Północne.²⁴ Przeszkodę dla planów B. Tadića stanowią może brak stabilizacji w Kosowie Północnym i presja Serbów zamieszkujących tę prowincję, by rząd w Belgradzie nie zrezygnował z obrony ich interesów i finansowania lokalnych instytucji. W dniach 14-15 lutego 2012 r. w czterech prowincjach Kosowa Północnego odbyło się referendum lokalne, w którym mieszkańcy mieli odpowiedzieć na pytanie, czy akceptują instytucje tzw. Republiki Kosowa. Biorąc pod uwagę dominację ludności serbskiej w tym regionie, wynik referendum był łatwy do przewidzenia. Organizację referendum krytykowały nie tylko władze w Prisztinie²⁵ i społeczność międzynarodowa, ale także rząd w Belgradzie oraz Serbowie zamieszkujący enklawy w pozostałej części Kosowa. Szef serbskich negocjatorów w Prisztinie, Borislav Stefanović, nazwał referendum nielegalnym, niekonstytucyjnym, niepotrzebnym i nieprzemyślanym.²⁶ Zabiegi Serbii o status państwa kandydującego będą utrudnione również przez politykę władz Prisztiny. Uczestniczący dnia 8 lutego 2012 r. w posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa ONZ minister spraw zagranicznych Kosowa, Enver Hoxhaj, oświadczył, że Serbia nie wywiązuje się z umów podpisanych pod auspicjami UE i zaognia konflikt w Kosowie Północnym, utrzymując tam swoje struktury.²⁷

Trudności może powodować także postawa niektórych serbskich polityków – nie tylko nacjonalistów z Serbskiej Partii Radykalnej, którzy w reakcji na postanowienia szczytu Rady Europejskiej przed siedzibą prezydenta Serbii spalili unijną flagę.²⁸ Warto przypomnieć wypowiedź serbskiego wicepremiera Ivicy Dacića,

²⁴ *Tadic: EU Remains Serbia's Strategic Orientation*, The Ministry of Foreign Affairs of Republic of Serbia, 12.12.2011, [Online], dostępne: http://www.mfa.gov.rs/Bilteni/Engleski/b131211_e.html, 09.02.2012.

²⁵ *Press Release*, The Office of the Prime Minister of the Republic of Kosovo, 14.02.2012, [Online], dostępne: <http://www.kryeministri-ks.net/?page=2,9,2664>, 22.02.2012.

²⁶ *Is there any consequence form the referendum in the northern part*, "Kosovapress", 16.02.2012, [Online], dostępne: <http://kosovapress.com/?cid=2,86,143014>, 22.02.2012.

²⁷ *Hoxhaj calls on Serbia to give up violence and destabilizing acts in Kosovo and the region*, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Kosovo, 08.02.2012, [Online], dostępne: <http://www.mfa-ks.net/?page=2,4,1106&offset=9>, 22.02.2012.

²⁸ G. Filipovic, M. Savic, *Serbian Opposition Protests EU Candidacy as Talks Delayed*, Bloomberg, 09.12.2011, [Online], dostępne: <http://www.bloomberg.com/news/2011-12-09/serbian-opposition-to-rally-against-candidacy-as-eu-mulls-delay.html>, 22.02.2012.

który stwierdził, że UE powinna uczciwie przyznać, że Serbia nie uzyska statusu kandydata, jeśli nie uzna niepodległości Kosowa. I. Dacic zaznaczył, że jest euroentuzjastą, ale tylko tak długo, jak zabezpieczona jest serbska racja stanu.²⁹ Z drugiej jednak strony UE będzie zależało na wzmocnieniu proeuropejskich sił politycznych w Belgradzie, co daje podstawę do przypuszczeń, że będzie ona skłonna do ustępstw, zwłaszcza że widoczny jest pewien postęp w relacjach na linii Belgrad-Prisztina. Podkreślić należy zwłaszcza sukces, jakim było podpisanie umowy o zarządzaniu granicą. Część państw członkowskich podejrzewa jednak, że polityka Belgradu stanowi taktyczne posunięcie, dlatego przesunięcie decyzji o przyznaniu statusu kandydata ma służyć ocenie wdrażania zobowiązań, które Serbia podjęła wobec Kosowa.

Wnioski

Ostatnie wydarzenia w stosunkach serbsko-kosowskich wskazują, że sprawa statusu Kosowa będzie nieuniknioną składową wszelkich negocjacji serbsko-kosowskich, a tej delikatnej dla stron kwestii dotyczą nawet rozmowy dotyczące spraw technicznych. Wszelkie rokowania powinny zatem uwzględniać fakt, że Kosowo jeszcze do niedawna było częścią Serbii i w świadomości wielu Serbów funkcjonuje ciągle jako zbuntowana prowincja. Trudno oczekiwać w najbliższym czasie zasadniczego zwrotu w polityce Belgradu i nagłego uznania Kosowa. Celem Brukseli będzie zatem ustanowienie bezproblemowych relacji celnych, komunikacyjnych (połączenia lotnicze, drogowe), skarbowych, ekonomicznych, handlowych itp. po to, aby Kosowo bez przeszkód mogło się rozwijać. Najprawdopodobniej to nie uznanie, ale jakość relacji serbsko-kosowskich będzie dla Brukseli miernikiem oceny polityki Serbii wobec Kosowa. UE będzie chciała bowiem uniknąć powielenia patowej sytuacji w relacjach Cypr-Turcja, które blokują zarówno wejście Turcji do UE, jak i dobre relacje UE z NATO.

²⁹ Dacic: *No Candidacy Without Recognizing Kosovo*. The Ministry of Foreign Affairs of Republic of Serbia, 12.12.2011, [Online], dostępne: http://www.mfa.gov.rs/Bilteni/Engleski/b131211_e.html, 09.02.2012.

Literatura:

Dokumenty:

- Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo – Advisory Opinion, ICJ, 22.07.2010, [Online], dostępne: <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf>.
- Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement, 26.03.2007, [Online], dostępne: http://www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal-english.pdf.
- Dacic: No Candidacy Without Recognizing Kosovo, The Ministry of Foreign Affairs of Republic of Serbia, 12.12.2011, [Online], dostępne: http://www.mfa.gov.rs/Bilteni/Engleski/b131211_e.html.
- Hoxhaj calls on Serbia to give up violence and destabilizing acts in Kosovo and the region, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Kosovo, 08.02.2012, [Online], dostępne: <http://www.mfa-ks.net/?page=2,4,1106&offset=9>.
- Konkluzje Rady Europejskiej, Bruksela, 09.12.2011, [Online], dostępne: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/11/8&format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=pl>.
- Key findings of the 2011 Progress Report on Montenegro, European Commission, 12.10.2011, [Online], dostępne: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/692&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.
- Key findings of the Opinion on Serbia, European Commission, 12.10.2011, [Online], dostępne: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/693&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.
- Kosovo Communities Profiles 2010, OBWE, 8.02.2011, [Online], dostępne: <http://www.osce.org/kosovo/75450>.
- Opinion on the Constitution of Serbia, European Commission for Democracy through Law, Council of Europe, Opinion No. 405/2006, [Online], dostępne: <http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD%282007%29004-e.pdf>.
- Potencjalni kandydaci do członkostwa: Kosovo (w rozumieniu rezolucji nr 1244/99 Rady Bezpieczeństwa ONZ), [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/kosovo/relation/index_pl.htm.
- Press Release, The Office of the Prime Minister of the Republic of Kosovo, 14.02.2012, [Online], dostępne: <http://www.kryeministri-ks.net/?page=2,9,2664>.
- Resolution 1244 (1999). Adopted by the Security Council at its 4011th meeting, on 10 June 1999, S/RES/1244, 10.06.1999, [Online], dostępne: <http://www.unmikonline.org/misc/N9917289.pdf>.
- Tadic: EU Remains Serbia's Strategic Orientation, The Ministry of Foreign Affairs of Republic of Serbia, 12.12.2011, [Online], dostępne: http://www.mfa.gov.rs/Bilteni/Engleski/b131211_e.html.
- Załączniki do komunikatu Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Program prac Komisji na rok 2011, European Commission, 27.10.2010, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/atwork/programmes/docs/cwp2011_annex_pl.pdf.

Druki zwarte:

- Balcer A., Kaczmarek M., Stanisławski W., *Kosowo – przed ostatecznym rozwiązaniem. Proces uregulowania statusu międzynarodowe – uwarunkowania polityczne i historyczne, perspektywy rozwoju sytuacji*, „Prace OSW”, nr 27, Warszawa 2008.

Najważniejsze artykuły:

- Bieńczyk-Missala A., *Problemy mniejszości w Kosowie*, „Biuletyn PISM”, nr 8 (476), 28 lutego 2008.
- Filipovic G., Savic S., *Serbian Opposition Protests EU Candidacy as Talks Delayed*, Bloomberg, 09.12.2011, [Online], dostępne: <http://www.bloomberg.com/news/2011-12-09/serbian-opposition-to-rally-against-candidacy-as-eu-mulls-delay.html>.
- *Is there any consequence from the referendum in the northern part*, Kosovapress, 16.02.2012, [Onli-

- ne], dostępne: <http://kosovapress.com/?cid=2,86,143014>.
- *Kanclerz Merkel na Bałkanach: gratulacje dla Chorwacji i warunki dla Serbii*, BEST, nr 26 (186), 24.08.2011, [Online], dostępne: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2011-08-24/kanclerz-merkel-na-balkanach-gratulacje-dla-chorwacji-i-warunki-dla-serbi>.
 - *Kosowo za pięć dwunasta*, 17.02.2010, [Online], dostępne: http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/arttykul,67,Kosowo_za_piec_dwunasta.htm.
 - *Minister: Can't rule out war with Kosovo*, UPI, 26.11.2011,[Online], dostępne: http://www.upi.com/Top_News/World-News/2011/11/23/Minister-Cant-rule-out-war-with-Kosovo/UPI-86131322055889/.
 - Paterek A., *Międzynarodowe implikacje konfliktu wokół Kosowa po 1999 roku*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku. Wybrane problemy*, Cziomer E. (red.), Kraków 2010.
 - Szpala M., *Eskalacja napięcia na granicy serbsko-kosowskiej: kryzys zażegnany, problem pozostaje*, BEST, nr 25 (185), 10.08.2011, [Online], dostępne: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2011-08-10/eskalacja-napiecia-na-granicy-serbskokosowskiej-kryzys-zazegnany-problem->.
 - Szpala M., *Wybory w Kosowie – niepewna stabilizacja*, „BEST”, nr 41 (159), 15.12.2010, [Online], dostępne: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2010-12-15/wybory-w-kosowie-niepewna-stabilizacja>.
 - *UK ambassador: No dilemmas on Kosovo*, B92, 5.06.2010, [Online], dostępne: http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2010&mm=06&dd=05&nav_id=67618.
 - Wood N., *Serbia threatens to use force if West recognizes Kosovo*, 05.09.2007, [Online], dostępne: <http://www.nytimes.com/2007/09/05/world/americas/05iht-serbia.4.7393520.html>.

RAFAŁ WILLA

CENTRUM STUDIÓW EUROPEJSKICH IM. JEANA MONNETA
UNIwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu

Recenzja książki: Stanisław Parzymies (red.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2009, ss. 446.

Zmiany w sytuacji międzynarodowej, jakie nastąpiły wskutek ustania działań zimnowojennych, spowodowały pogłębienie procesów integracji europejskiej oraz stopniową emancypację kontynentu europejskiego (jako całości) na arenie globalnej. Zjednoczenie Niemiec, rozpad ZSRR i upadek żelaznej kurtyny nasiliły głosy wzywające do tego, by Europa zaczęła mówić – w polityce zagranicznej i sprawach bezpieczeństwa – jednym wspólnym głosem. Na pierwsze praktyczne efekty tych wezwań nie trzeba było długo czekać – w Traktacie o Unii Europejskiej (Maastricht, 1992) jeden z filarów utworzonej Unii poświęcono właśnie kwestiom spraw zagranicznych i bezpieczeństwa. Powołano również, w Traktacie z Amsterdamu, Wysokiego Przedstawiciela UE ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa jako reprezentanta organizacji jako całości. Wreszcie najnowszy Traktat z Lizbony wzmocnił, za pomocą dwóch instrumentów: wzmocnionej współpracy i trwałej zorganizowanej współpracy, wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony (*Common Security and Defence Policy* – CSDP), a także samą pozycję Wysokiego Przedstawiciela, przyznając mu status komisarza i zastępcy Przewodniczącego Komisji Europejskiej. Niemniej jednak rację przyznać należy tym, którzy twierdzą, że w zakresie wspólnej dyplomacji nadal wiele jest do zrobienia.

W ostatnich latach pojawiają się bowiem nowe wyzwania i zagrożenia, takie jak: terroryzm (w tym cyber-terroryzm), rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, trudności zachowania bezpieczeństwa energetycznego czy tzw. upadłe państwa (*failed states*)¹. Ich skala i dynamika powoduje konieczność dostosowania działań dyplomatycznych i zapewniających bezpieczeństwo do zmieniającej się

¹ „Państwa upadłe” to państwa słabe, niebędące w stanie kontrolować swojego terytorium bądź czyniące to na ograniczonym terenie i w ograniczonym zakresie; nie są one również w stanie zapewnić swoim obywatelom opieki socjalnej na choćby minimalnym poziomie; charakteryzują się wysokim poziomem korupcji, słabością gospodarczą, a także ogromną przestępczością.

sytuacji. Warto zatem zastanowić się, jakie rzeczywiście są obecne stosunki między Unią Europejską, rozumianą jako całość, a jej międzynarodowymi i zagranicznymi partnerami.

I właśnie temu zjawisku, tj. stosunkom międzynarodowym Unii Europejskiej, przyjrzał się Stanisław Parzymies w publikacji pod swoją redakcją naukową, a zatytułowanej *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*. Już na początku pisania niniejszej recenzji przyznać przyjdzie, iż zespół pod kierunkiem Stanisława Parzymiesa podjął się zadania żmudnego i trudnego. Ilość pracy, korespondencji, tłumaczeń etc. jest bez wątpienia godna naszego uznania. Więcej, jeśli wziąć pod uwagę także i ważkość podniesionego zagadnienia tak dla teorii, jak i praktyki politycznej, zauważyć przyjdzie, iż przedstawiane dzieło jest pionierskie w swojej dziedzinie i niezwykle aktualne. Stosunki międzynarodowe to materia, która podlega nieustannej zmianie. Uchwycenie więc i ustalenie aktualnego stanu rzeczy – zważywszy na dynamikę rozwoju wydarzeń – musiało się wydać zadaniem karkołomnym.

Zdumiewać musi nade wszystko nie sama jednak determinacja Autorów w kwestii ustalenia aktualnego stanu rzeczy i przeniesienie tegoż do rzeczonyj publikacji. Bardziej co uderza, to interdyscyplinarność przeprowadzonej analizy. Autorzy z równą poprawnością odwołują się bowiem do instrumentarium prawniczo-politologicznego, jak i posługują się językiem ekonomicznym. Uodawniając, zarówno w jednym, jak i w drugim wypadku, interdyscyplinarną fachowość swojego warsztatu. Tymczasem ta rzadka dzisiaj umiejętność umożliwia czytelnikowi o wiele łatwiejsze ogarnięcie tej skomplikowanej wszak materii. Uwzględniwszy zakres materiału, szczegółowość odwołań, a wreszcie sposób wyводу, trudno oprzeć się i tej konstatacji, że mamy tutaj do czynienia z wybornym narzędziem naukowym.

Recenzowana praca składa się ze wstępu, czternastu rozdziałów (proporcjonalnie zbudowanych) oraz indeksów nazwisk i rzeczowego. Kolejność ich ułożenia jest jak najbardziej właściwa – rozdział I traktuje bowiem o Unii Europejskiej jako uczestniku stosunków międzynarodowych, dając tym samym podwaliny teoretyczno-prawne pod dalsze rozważania. W rozdziale II poruszone zostają kwestie genezy i ewolucji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a więc podstawowego instrumentu UE w zakresie kształtowania swoich relacji międzynarodowych. Rozdział III zaznajamia Czytelnika z interwencjami zewnętrznymi prowadzonymi pod egidą Unii Europejskiej, przy czym wyróżnia misje cywilne, policyjne i wojskowe, pokrótce opisując każde z nich. W IV części recenzowanej pracy mowa jest o ochronie granic zewnętrznych UE, w V natomiast o ekonomicznych aspektach zewnętrznych działań podejmowanych przez Unię. Rozdziały od VI do XIV wreszcie to już przedstawienie stosunków łączących UE z poszczególnymi państwami, grupami państw i organizacjami międzynarodowymi.

Dyplomacja czy siła? to propozycja rzeczowo przekazująca informacje dotyczące stosunków międzynarodowych Unii Europejskiej. Publikacja ta stanowi bardzo dobrą próbę zmierzenia się z – jakże złożoną – tematyką relacji podejmowanych przez najważniejsze ugrupowanie integracyjne w Europie. Autorzy pod kierunkiem Stanisława Parzymiesa udowadniają, iż mimo ogromnej dynamiki przedstawianych zagadnień są oni w stanie poddać rzetelnemu ich przedstawieniu. Zespół Autorów w bardzo klarowny, zrozumiały i „przyjemny dla oka” sposób przedstawia różne aspekty tej sfery aktywności UE. Ukazują nam oni podstawy prawne w zakresie polityki zagranicznej, instrumenty tej polityki, co ważne – z uwzględnieniem postanowień Traktatu Lizbońskiego, wreszcie – genezę, ewolucję i obecny kształt relacji z innymi podmiotami prawa międzynarodowego. Warto również nadmienić, iż szerokie i całościowe ujęcie tematyki jest szczególnie cenne wobec najczęstszych, w polskiej literaturze naukowej, wycinkowych, niepełnych i niekonsekwentnych form traktowania konkretnego zagadnienia. Na naszą uwagę zasługuje również wybrana literatura umieszczana przez każdego z Autorów na końcu każdego rozdziału, na którą, w głównej mierze, składa się zagraniczna literatura fachowa.

Prezentowane dzieło może także pretendować do pochwały z jeszcze jednego powodu. Napisane jest ono językiem eleganckim, zrozumiałym, a przez to unikającym tak typowego dla wielu opracowań naukowych hermetycznego sposobu wyrażania się. Co więcej, mimo iż w redagowaniu publikacji udział wzięło kilkunastu Autorów, to jednak użyty język i styl jest, co należy podkreślić, bardzo spójny. Ponadto, co równie ważne, Autorzy nie zapomnieli o obrazowaniu toku swoich wywodów sporą ilością różnego rodzaju tabel, co znacznie uatrakcyjnia odbiór prezentowanych danych.

Wszystkie powyższe uwagi wystawiają recenzowanemu dziełu bardzo wysoką ocenę. Niemniej jednak wskazać należy na pewne, niemające zasadniczego charakteru, krytyczno-dyskusyjne uwagi, które nasuwają się w toku lektury. Po pierwsze, zastanawiającym jest fakt, iż skoro tytuł publikacji brzmi *Dyplomacja czy siła?* to w rozdziale traktującym o WPZiB Unii Europejskiej Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony poświęcono raptem 3,5 strony? Jakie przesłanki przemawiały za tym, by tak zdawkowo potraktować tę kwestię, skoro rozwój własnego systemu obronnego UE jest coraz ważniejszym elementem wspólnych działań w gronie państw członkowskich? Wszak UE prowadzi(ła) także misje wojskowe!

Po drugie, brak w recenzowanym dziele tekstów podejmujących problematykę relacji łączących Unię Europejską z Kanadą czy Meksykiem (nawet traktowanych łącznie jako Ameryka Północna), Australią (wraz z sąsiadami) czy regionami Azji Południowo-Wschodniej i Dalekiego Wschodu (Japonia, Korea Południowa). Nie ma również informacji o stosunkach z organizacjami międzynarodowymi takimi, jak: NAFTA, ASEAN itp. Może nie są to priorytetowe obszary zainteresowania UE, niemniej jednak ich przedstawienie stanowiłoby dość istotne dopełnie-

nie podjętej problematyki. Przedstawiana publikacja byłaby wówczas kompletna, niestety jednak, trochę tego brakuje.

Trzecie zastrzeżenie dotyczy faktu umieszczenia w jednym rozdziale zbyt wielu obszarów (państw). W rozdziale VI przedstawiono łącznie relacje łączące UE z NATO i Stanami Zjednoczonymi, a to – co chyba oczywiste – nie do końca to samo. Podobny zabieg zastosowano w rozdziale VIII, gdzie obok siebie znalazły się państwa Europy Wschodniej, Kaukazu Południowego i Azji Środkowej. Borykają się one z różnymi problemami, ich kontakty z Brukselą znajdują się w bardzo różnych stadiach rozwoju, a wrzucono je do „jednego worka”. Dlaczego?

Wreszcie czwarta i zarazem ostatnia uwaga. Niejasnym jest wyodrębnienie w treści książki rozdziału V noszącego tytuł *Ekonomiczne aspekty polityki zewnętrznej Unii Europejskiej*. Skoro, primo, przedstawiono oddzielnie kwestie ekonomiczne, to czy nie należało także osobno nakreślić Czytelnikowi aspektów bezpieczeństwa czy politycznych? Byłoby to chyba rozwiązanie logiczne. Secundo, jest rozwiązaniem niepraktycznym i niewygodnym, aby Czytelnik musiał, poddając się lekturze np. stosunków łączących UE ze Światową Organizacją Handlu (rozdział XIV, strony 413-416), wracać także do wspomnianego rozdziału V (strony 167-174), by doczytać garść informacji ekonomicznych. Taka sytuacja dotyczy także opisu więzi łączących UE ze Stanami Zjednoczonymi, Europejskiego Obszaru Gospodarczego i OECD. Dużo lepszym rozwiązaniem byłoby podzielenie rozdziału V na mniejsze części i przeniesienie stosownych fragmentów do pozostałych rozdziałów.

Złożoność stosunków międzynarodowych, w których uczestniczy także Unia Europejska, doprowadziła do sytuacji, że w przeciągu ostatnich lat obserwujemy gwałtowny wzrost jej aktywności na tym polu. Jakkolwiek słusznym wydaje się być stwierdzenie, iż ta aktywność została już niemal w pełni zaakceptowana, to nadal jednak jest to zjawisko słabo rozpoznane w polskiej literaturze przedmiotu. Mowa tu oczywiście nie tylko o samej genezie prawnomiędzynarodowej podmiotowości UE, lecz przede wszystkim o obecnym stanie jej relacji zagranicznych. Dlatego też cieszą takie wydawnictwa, jak: *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*. Jest to bowiem propozycja uniwersalna, skierowana do szerokiego kręgu odbiorców, zainteresowanych ekonomią, prawem i szeroko rozumianymi naukami politycznymi, a kwestie poruszane w publikacji są wyjątkowo aktualne i niezwykle interesujące. Wobec powyższego nasuwa się wniosek, iż zbiór ten z pewnością jest niezwykle inspirującą lekturą i niezaprzeczalnie najlepszym podręcznikiem dostępnym na polskim rynku wydawniczym.

AFILIACJE

PROF. DR HAB. ROMAN BÄCKER

Opis: profesor nauk humanistycznych, kierownik Katedry Teorii Polityki, od 1 września 2009 r. pierwszy dziekan Wydziału Politologii i Studiów Międzynarodowych UMK w Toruniu. Absolwent historii na Wydziale Historycznym Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, doktor nauk prawnych. Od początku kariery naukowej związany z Uniwersytetem Mikołaja Kopernika w Toruniu. Wiceprezes Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych, członek Komitetu Nauk Politycznych Polskiej Akademii Nauk oraz Polskiego Towarzystwa Socjologicznego. Redaktor naczelny czasopisma „Atheneum. Polskie Studia Politologiczne”, członek rad programowych czasopism: „Sprawy Wschodnie”, „The International Affairs Review” oraz „Bulletin of Geography. Socio-Economic Series”.

Zainteresowania badawcze: obejmują zagadnienia z zakresu teorii polityki i socjologii polityki. Najważniejsze z nich to: problematyka totalitaryzmu, autorytaryzmu i demokratyzacji, myśl polityczna ze szczególnym uwzględnieniem myśli politycznej współczesnej Rosji, współczesna polityka rosyjska oraz problemy globalizacji i jej konsekwencji dla współczesnej polityki.

Dorobek naukowy: 6 monografii, 12 publikacji pod redakcją naukową, kilkadziesiąt artykułów w języku polskim, rosyjskim i angielskim.

PROF. DR HAB. BOGDAN PIETRULEWICZ

Opis: profesor psychologii, związany współpracą naukową z Uniwersytetem Kazimierza Wielkiego i Wyższą Szkołą Gospodarki w Bydgoszczy oraz Uniwersytetem Moncton w Kanadzie; dyscyplina naukowa: nauki psychologiczne, specjalność naukowa: metodologia, teoria pomiaru; współtwórca nowej dziedziny naukowej – sozologii.

Zainteresowania badawcze: teoria pomiaru, konstrukcja narzędzi testowych i ich wartość metrologiczna.

Dorobek naukowy: ponad 70 publikacji, w tym m.in. 1 podręcznik akademicki w języku francuskim, 2 monografie, 2 publikacje pod redakcją oraz liczne artykuły naukowe poświęcone często psychologii stosowanej.

Dodatkowe osiągnięcia: członek Towarzystw Naukowych w Polsce i w Kanadzie oraz komitetów naukowych czasopism „Polish Journal of Social Sciences” a także „Psychoonkologia”.

DR MARCIN GÓRSKI

Opis: doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Europejskiego Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego, dyscyplina naukowa: prawo europejskie, prawo międzynarodowe publiczne, prawo administracyjne.

Zainteresowania badawcze: zasady ogólne prawa UE, stosunki zewnętrzne UE,

umowy międzynarodowe UE, kompetencje UE, służba cywilna, prawo komunalne.
Dorobek naukowy: autor około 50 publikacji z zakresu prawa UE i prawa międzynarodowego oraz administracji.

DR KAROLINA MARCHLEWSKA

Opis: doktor nauk humanistycznych z zakresu nauki o polityce, dyrektor Ośrodków Komisji Europejskiej Europe Direct – Bydgoszcz i Inowrocław oraz Centrum Europejskiego im. Roberta Schumana przy Wyższej Szkole Gospodarki. Naukowo związana z Wyższą Szkołą Gospodarki w Bydgoszczy. Członek Team Europe (Polska).

Zainteresowania badawcze: welfare state oraz społeczno-ekonomiczny wymiar UE, ze szczególnym uwzględnieniem rynków pracy w UE i polityki flexicurity.

Dorobek naukowy: 30 publikacji, w tym 8 druków zwartych (prace pod redakcją naukową) oraz liczne artykuły naukowe poświęcone polityce regionalnej i socjalnemu wymiarowi UE.

DR MIKOŁAJ J. TOMASZYK

Opis: absolwent Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza. Praca doktorska pod kierunkiem dra hab. Zbigniewa Czałchóra, prof. UAM na temat: „Ponadnarodowe i międzyrządowe zmiany w Unii Europejskiej po Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy”. Adiunkt w Instytucie Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.

Zainteresowania badawcze: prawo instytucjonalne UE, systemy koordynacji polityk europejskich w państwach członkowskich UE, zarządzanie integracją europejską, budżet UE.

Dorobek naukowy: 2 prace pod redakcją naukową oraz liczne artykuły naukowe.

DR RAFAŁ WILLA

Opis: doktor, adiunkt w Centrum Studiów Europejskich im. Jeana Monneta Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Zainteresowania badawcze: polityka spójności UE, system instytucjonalny UE, lobbying w UE, stosunki międzynarodowe UE.

Dorobek naukowy: współautor monografii: „Unia Europejska. Wybrane aspekty ustrojowe” (2007), „Fundusze Unii Europejskiej. Cele-Działania-Środki” (2008) oraz „Leksykonu funduszy Unii Europejskiej” (2009).

MGR MARLENA DRYGIEL

Opis: doktorantka (Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, specjalność: stosunki międzynarodowe) zatrudniona na stanowisku asystenta w Instytucie Nauk Społecznych Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach.

Zainteresowania badawcze: teoretyczne koncepcje średniego zasięgu w stosunkach międzynarodowych, bezpieczeństwo euroatlantyckie, polityka zagraniczna Francji.

Dorobek naukowy: artykuły naukowe, recenzja.

Dodatkowe osiągnięcia: wyróżnienie w konkursie Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP na najlepszą pracę magisterską w zakresie współczesnych stosunków międzynarodowych (2008).

MGR KAROLINA GAWRON

Opis: magister politologii, doktorantka na Wydziale Politologii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu; dyscyplina naukowa: nauka o polityce, specjalność naukowa: integracja europejska, stosunki międzynarodowe.

Zainteresowania badawcze: integracja europejska, współpraca państw Europy Środkowej.

Dorobek naukowy: artykuły naukowe poświęcone polityce międzynarodowej.

Dodatkowe osiągnięcia: członek Polskiego Towarzystwa Naukowego.

MGR MATEUSZ GRZELCZYK

Opis: magister nauk politycznych i studiów europejskich; absolwent Centrum Europejskiego Uniwersytetu Nancy 2 (czerwiec 2010), Kolegium Europejskiego w Brugii (czerwiec 2011) i Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza (wrzesień 2011). Asystent akademicki w Departamencie Europejskich Studiów Politycznych i Administracyjnych Kolegium Europejskiego w Brugii.

Zainteresowania badawcze: prawo instytucjonalne UE, policy-making, Governance, lobbying; finanse publiczne UE.

Dorobek naukowy: publikacje naukowe poświęcone UE.

MGR AGNIESZKA JEZIERSKA

Opis: magister prawa i magister administracji, pracownik Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w Warszawie, wykładowca w Wyższej Szkole Gospodarki w Bydgoszczy (Zakład Praw Gospodarczego, współpracownik Pracowni Analiz i Badań Europejskich), doktorantka Uniwersytetu Szczecińskiego w Katedrze Prawa Międzynarodowego Publicznego; dyscyplina naukowa: prawo międzynarodowe publiczne, administracja, turystyka i rekreacja – aspekty prawne.

Zainteresowania badawcze: prawo samostanowienia narodów, prawo komunalne, służba cywilna, umowa o świadczenie usług turystycznych.

Dorobek naukowy: ponad 100 artykułów z zakresu prawa i administracji, w tym prawa międzynarodowego publicznego, UE oraz dwie publikacje pod redakcją.

MGR BEATA JURKOWSKA

Opis: doktorantka Uniwersytetu Łódzkiego Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego. Uzyskała stopień magistra na kierunku stosunki międzynarodowe w 2009 r. Praca magisterska dotyczyła integracji Turcji z Unią Europejską.

Zainteresowania badawcze: integracja europejska i problemy akcesji Turcji do UE.

Dorobek naukowy: liczne artykuły poświęcone tematyce integracji europejskiej.

Dodatkowe osiągnięcia: stypendystka programu Erasmus w Turcji (2008/2009), laureatka konkursu Punktu Informacyjnego Komisji Europejskiej Europe Direct – Bydgoszcz i Wyższej Szkoły Gospodarki na najlepszą pracę magisterską z zakresu współczesnych stosunków międzynarodowych Unii Europejskiej (2009).

MGR MAŁGORZATA ANNA PITURA

Opis: magister stosunków międzynarodowych, zatrudniona na stanowisku starszego referenta w Wydziale Polityki Regionalnej i Spójności, referacie ds. edukacji, młodzieży, kultury i sportu.

Zainteresowania badawcze: polityka zewnętrzna UE (szczególnie z państwami Bliskiego Wschodu), unia dla śródziemnomorza, multilateralizm UE, stosunki UE-ONZ, polityka rozwojowa.

Dorobek naukowy: publikacja naukowa pt. „The European Union’s co-operation with the United Nations – efforts to establish effective Global Governance”, „Studentkie Zeszyty Naukowe UMCS w Lublinie Consensus” 2010, nr 13; w przygotowaniu artykuł dla „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, sectio K: Politologia.

Dodatkowe osiągnięcia: członek Forum Młodych Dyplomatów w 2007-2011, stypendystka programu Komisji Europejskiej Erasmus – roczne studia na Uniwersytecie Gandawskim w Belgii w 2008/09, oraz programu MOST – roczna wymiana studencka na Uniwersytecie im. A. Mickiewicza w Poznaniu w 2009/10. Parokrotna stypendystka marszałka województwa lubelskiego za bardzo dobre wyniki w nauce, Stypendium the Ferszt – Buynoski Scholarchip for Polish University Students (2009).

MGR JUSTYNA TRUBALSKA

Opis: doktorantka w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych (Wydział Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie); dyscyplina naukowa: nauki o polityce, specjalność naukowa: stosunki międzynarodowe, bezpieczeństwo energetyczne, polityka energetyczna.

Zainteresowania badawcze: polityka energetyczna, bezpieczeństwo energetyczne, teoria stosunków międzynarodowych, bezpieczeństwo międzynarodowe, organizacje międzynarodowe, region Azji Wschodniej.

Dorobek naukowy: 4 artykuły naukowe poświęcone tematyce polityki energetycznej oraz Azji Wschodniej.

Dodatkowe osiągnięcia: członek Towarzystwa Azji i Pacyfiku, redaktor Portalu Spraw Zagranicznych.

MGR MARTA TYBURA

Opis: magister europeistyki, specjalizacja: prawo instytucjonalne UE, absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu oraz Europejskiej Akademii Dyplomacji; specjalizacja: służba zagraniczna, koordynator Punktu Informacyjnego Komisji Europejskiej Europe Direct – Inowrocław przy Wyższej Szkole Gospodarki w Bydgoszczy, pracownik Centrum Europejskiego im. Roberta Schumana przy Wyższej Szkole Gospodarki.

Zainteresowania badawcze: integracja europejska, rozwój instytucjonalny oraz demokratyzacja struktur europejskich, udział parlamentów narodowych w unijnym procesie legislacyjnym, europejska polityka informacyjna.

MGR JOANNA WÓJTOWICZ

Opis: magister europeistyki, absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, zatrudniona jako specjalista Centrum Europejskiego im. Roberta Schumana przy Wyższej Szkole Gospodarki w Bydgoszczy.

Zainteresowania badawcze: prawo europejskie, polityka zagraniczna Unii Europejskiej, bezpieczeństwo i obrona, organizacje międzynarodowe.

Dorobek naukowy: 3 artykuły naukowe poświęcone polityce zagranicznej Unii Europejskiej.

Dodatkowe osiągnięcia: laureatka II nagrody w konkursie Europe Direct – Bydgoszcz na najlepszą pracę licencjacką i magisterską z zakresu współczesnych stosunków międzynarodowych Unii Europejskiej (2009).

MACIEJ GÓRECKI

Opis: student drugiego roku stosunków międzynarodowych na Wydziale Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Specjalność: administracja publiczna w UE.

Zainteresowania: przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w UE.

JAKUB JANUS

Opis: student drugiego roku uzupełniających studiów magisterskich międzynarodowych z zakresu stosunków gospodarczych oraz pierwszego roku uzupełniających studiów magisterskich z zakresu informatyki i ekonometrii Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Zainteresowania badawcze: makroekonomia gospodarki otwartej, polityka gospodarcza: polityka monetarna i bankowość centralna, współczesna myśl ekonomiczna.

Dorobek naukowy: kilka recenzowanych artykułów w zeszytach naukowych i wydawnictwach pokonferencyjnych z zakresu międzynarodowych stosunków gospodarczych i polityki gospodarczej.

Dodatkowe osiągnięcia: stypendysta Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

KATARZYNA KOWALEWSKA

Opis: studentka drugiego roku uzupełniających studiów magisterskich na kierunku stosunki międzynarodowe, Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych UMK w Toruniu.

Zainteresowania badawcze: integracja europejska, Bliski Wschód i Afryka Północna, bezpieczeństwo międzynarodowe.

Dodatkowe osiągnięcia: stażystka Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

TOMASZ LEŚNIAK

Opis: student Międzywydziałowych Indywidualnych Studiów Humanistycznych Uniwersytetu Śląskiego, a przez poprzednie 3 lata student Międzywydziałowych Indywidualnych Studiów Humanistycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Zainteresowania badawcze: integracja europejska, teoria stosunków międzynarodowych. Dodatkowe osiągnięcia: laureat II miejsca Olimpiady Wiedzy o Unii Europejskiej.

SZYMON RNOWICZ

Opis: licencjat stosunków międzynarodowych oraz student kulturoznawstwa na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Zainteresowania badawcze: mechanizmy przemian społeczno-politycznych i kulturowych, dynamizm kulturowy w dobie globalizacji.

ABSTRACTS

AGNIESZKA JEZIERSKA, MARCIN GÓRSKI

Timesharing directive and its transposition into the Polish legal order

The changing tourism services market within European Union (EU) forced the change of regulations concerning *timesharing*. The specific character of this type of services opens numerous possibilities to infringe consumer protection by the entrepreneurs especially by using forbidden contractual clauses in the templates of contracts shown to consumers. In order to prevent such practices *timesharing directive* was changed. New regulations aim to provide consumers with unified, high level of protection within European Union. Thus it is essential to implement new EU regulations to the country's law order.

MATEUSZ GRZELCZYK, MIKOŁAJ J. TOMASZYK

The inauguration of negotiations about multiannual financial frames of the EU for the years 2014-2020 in the light of the crisis in the Eurozone

EU calendar obliges Poland, as a country leading the Presidency of the European Council in the second half of 2011, to inaugurate and lead a debate concerning the shape of multiannual financial frames of Union for the years 2014-2020. In the context of the crisis in the Eurozone negotiations in this area are of a particular difficulty, especially that the works over the multiannual EU budget are conducted in the background of the competition between institutions and EU member countries over European leadership which results from implementing certain changes forced by The Treaty of Lisbon.

TOMASZ LEŚNIAK

Institutional aspects of functioning of The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy

The Treaty of Lisbon introduced a new post of The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. This post faces challenges connected not only with shaping external relations, but relations within the post itself. On one hand the representative has a certain intergovernmental character, on the other hand The High Representative functions as a Vice-President of the Committee. The article presents consequences of this double function, its institutional range and resulting restrictions.

MARTA TYBURA

***Go local* – evolution of European Information Policy of the Council of Europe with regard to functioning of the Information Relay Europe Direct**

The problem of communication- information gap between European Union actions and its citizens is not a new phenomenon. It was noticed at the beginning of 90's of the 20th century while conducting a referendum concerning the implementation of the Maastricht Treaty (1992). The article tries to analyze the development of European communication policy of EU and its major tools.

JOANNA WÓJTOWICZ

The characteristics of the Common Foreign and Security Policy in the light of the Treaty of Lisbon – instruments and legal-institutional framework

Common Foreign and Security Policy is the most structured sphere of EU actions at the international arena. Despite formal abolishing, by the Treaty of Lisbon, the pillar construction of the EU, the area of Common Foreign and Security Policy remained in the same co-governmental formula which gives it a character different from other union policies. The specifics of the Common Foreign and Security Policy are seen in its different aspects: instrumental, procedural and institutional as well. They result mainly from the complexity of the subject, which the policy involves, and from specific competencies ascribed by the EU within the sphere and the unanimity principle used as a general method in decision making.

MAŁGORZATA ANNA PITURA

What future for the stability of the European Union's Mediterranean Neighbourhood in the context of the Union for the Mediterranean and the European Neighbourhood Policy

The article 'What future for the stability of the European Union's Mediterranean Neighbourhood in the context of the Union for the Mediterranean and the European Neighbourhood Policy' is an attempt to forecast the European Union policy in the Mediterranean area. The article concentrates on the analysis of success forecast for the European Neighbourhood Policy and connected with it Union for the Mediterranean in the context of the most important problems within this region, as well as the latest events in Northern Africa and the Middle East.

MACIEJ GÓRECKI

Police cooperation in the European Union in the light of Convention implementing the Schengen Agreement – cross-border pursuing, cross-border observation and Schengen Information System

Schengen Zone is one of the greatest achievements of the united Europe. Unfortunately the common area without border control is a common area for crimes as well. Thus it is essential to integrate cooperation of police within Europe. The most effective forms of police cooperation among Schengen Zone countries are: cross-border pursuing, cross-border observation and Schengen Information System. These were introduced in the Convention implementing the Schengen Agreement signed on June 19th 1990 and express European Union aims to provide safety and order within the European continent.

JUSTYNA TRUBALSKA

European Union energy solidarity

In the political debate concerning the future of the common energy Policy of the European Union the issue of *energy solidarity* gains more importance. The more common use of the term leads to its blurring and losing the gist of the matter. The aim of this article is to analyse the notion of *energy solidarity*. The first part introduces its conditions. The second one is an attempt to seize its core sense and present legal regulations within European Union. The last part focuses on the attempt to foresee the future of energy solidarity.

MARLENA DRYGIEL

Poland's adaptive concepts towards the security system in the European Union

Change seen as regularity in international relations forces adaptation which in political sense is understood as both adjusting to new conditions and shaping them. This notion was fully developed by the theory of political adaptation. Poland, as a country taking part in international relations, is influenced by other subjects and reacts to external environment influence in the scope restricted by the most important country interests and its potential. The article analyses the evolution of Poland's safety policy in the European context (in the period from the end of Cold War until ratification of the Treaty of Lisbon).

SZYMON RONOWICZ

Relatively (un)safe Europe

In this article the author presents characteristics of present threats for the European Union. Globalization as a factor in contemporary thinking about international security, as well as questions important for the European Union and its security. Further on the author describes adjusting steps undertaken by decisive forces of NATO, marginal role of European Union within the area of Alliance's influence. The last part includes the attempt to analyse the situation and offers a solution to break the impasse that the foreign EU Policy finds itself in.

KAROLINA GAWRON

Attitude of the European Union towards Visegrad Group Countries in the process of European integration

The attitude of European Union towards Visegrad Group Countries has changed. At the beginning union offered former eastern block countries only economical help not foreseeing their accession. The attitude of Union changed and due to this fact in 2004 Poland, Czech, Slovakia and Hungary, Cyprus, Estonia, Latvia, Malta and Slovenia became members of the European Union. In the process of integration the Union used the Policy of conditionality, strengthened the asymmetrical side orientation and acted from the position of the force towards Central European countries. The examples of such actions are instruments which the Union used while its extension: trade agreements, PHARE programme, European Treaties, Copenhagen criteria, pre-accession strategy, Partnership for the membership or finally negotiations. The aim of this article is an attempt to answer the question what was the attitude of EU towards Visegrad countries? What instruments were used by the Union in the process of extension to Middle-East Europe? What was the conditionality policy based on?

KATARZYNA KOWALEWSKA

Kosovo case and Serbia's integration with the European Union

According to the action plan for the year 2011 accepted in autumn 2010 European Committee examined and accepted the positive evaluation of Serbia's application for the membership in the European Union. The possibility to open accession negotiations depended upon the improvement of relations between Belgrade and Kosovo which until now was not acknowledged by Serbia. Brussels was especially

worried by the situation in Northern Kosovo- inhabited mainly by the Serbs, region that is still beyond the control of authorities in Pristine. The condition issued by Brussels allows thinking that some member countries may condition Serbia's integration with EU by government in Belgrade concession for the extension of Kosovo authority control in its northern part. In the future the relationship between Kosovo and Serbia may decide about Serbia's membership in the European Union.

JAKUB JANUS

Controversies over unconventional instruments of monetary policy

Unconventional instruments of monetary policy are one of the basic anti-crisis actions of contemporary central banks. The basic feature differentiating them from traditional instruments is the fact that they can influence markets: independently of the current level of interest rate ('the severability rule') and in conditions of inefficiency of transmission mechanisms. The differences between instruments result from the aim of influence and influence on the Central Bank balance. The efficiency of unconventional action depends on the force of signalling and balance effects and the threads resulting from the incorrect implementation.

BEATA JURKOWSKA

Croatia's difficult journey towards the European Union

The extension was the main European priority in the 90's of the 20th century after the fall of communism. The beginning of Solidarity and the fall of Berlin Wall were the actions that contributed to it. The greatest extension in the history of the European Union was in 2004 when the number of member countries grew from fifteen to twenty-five. On January 1st 2007 Bulgaria and Romania joined the European Union, and its extension is still one of the most important issues in EU programme. At present Turkey, Croatia, the former Republic of Macedonia, Montenegro and Island are candidate countries. Despite the fact that Turkey applies for the membership longer it is Croatia that has the chance to become a new European Union member in July 2013.



PUNKTY INFORMACYJNE KOMISJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT W POLSCE

Dążąc do ujednoczenia swoich kanałów informacyjnych w roku 2005 Komisja Europejska powołała do życia sieć punktów o nazwie EUROPE DIRECT, których głównym zagadnieniem jest udzielanie informacji i porad związanych z funkcjonowaniem Unii Europejskiej. W roku 2009 sieć ta została rozszerzona o nowe punkty, których obecnie w Unii Europejskiej jest około 500, zaś w Polsce 23.

Punkty informacyjne Komisji Europejskiej Europe Direct to ośrodki, które odwiedzić można osobiście lub kontaktować się za pośrednictwem telefonu czy poczty elektronicznej. Ponadto oferują one:

- bezpłatne publikacje, broszury informacyjne i przewodniki
- bezpłatne połączenie z centrum Europe Direct pod numerem 00 800 67891011
- odpowiedzi na pytania dotyczące kwestii europejskich
- komputery z dostępem do serwisu Europa – portalu internetowego UE
- mechanizm informacji zwrotnej, umożliwiający obywatelom poinformowanie Brukseli o ich problemach, wątpliwościach i uwagach na dowolny temat związany z działalnością UE i jej wpływem na życie obywateli
- aktywne działania informacyjne skierowane do społeczności lokalnych

Nazwa	Miasto	Kod	Ulica	Nr	Nr	Telefon	Fax	E-mail	WWW
Punkt Informacyjny Europe Direct - Białystok	Białystok	15-889	Brukowa	28	8	85 744 24 43	85 653 77 53	europe-direct@bialystok.bia.pl	www.europe-direct.bialystok.pl
Punkt Informacyjny Europe Direct - Książnica Beskidzka	Bielsko-Biała	43-300	Słowackiego	17a		33 812 35 20	33 812 35 20	europe_direct@bielsko.biala.pl	http://www.europe-direct.bielsko.pl
Punkt Informacyjny Europe Direct - Bydgoszcz	Bydgoszcz	85-229	Garbary	2		52 567 00 60/61 wew. 30/31	52 567 00 69	europe_direct@bydgoszcz.byd.pl	http://www.ed.byd.pl

Punkt Informacyjny Europe Direct - Gdańsk	Gdańsk	80-252	Jaśkowa Dolina	7		58 717 56 26 58 3 444 111	58 717 56 26 wew. 28	europa-directgdansk@morena.org.pl	http://www.edg.morena.org.pl
Punkt Informacyjny Europe Direct - Gorzów Wielkopolski	Gorzów Wielkopolski	66-400	Towarowa	2		95 7 390 372	95 7 390 375	europa-direct-gorzow@lubuskie.pl	www.europa-direct.lubuskie.pl
Punkt Informacyjny Europe Direct - Inowrocław	Inowrocław	88-100	Poznańska	43	45	52 567 00 90 wew. 406	52 567 00 90 wew. 406	europa-direct_inowroclaw@byd.pl	http://www.edino.byd.pl
Punkt Informacyjny Europe Direct - Katowice	Katowice	40-049	Kościuszki	6		32 209 17 01 wew. 22	32 209 16 90	europa-direct@europa-direct.katowice.pl	www.europa-direct.katowice.pl
Punkt Informacyjny Europe Direct - Kołobrzeg	Kołobrzeg	78-100	Ratuszowa	13	pok. 214- 215	94 35 515 33	94 35 51583	europa-direct.kolo-brzeg@europa-direct.kolo-brzeg.eu	www.europa-direct.kolo-brzeg.eu
Punkt Informacyjny Europe Direct - Kraków	Kraków	31-155	Warszawska	24		12 628 26 81	12 632 47 95	europa-direct-krakow@transfer.edu.pl	www.europa-direct-krakow.pl
Punkt Informacyjny Europe Direct - Legnica	Legnica	59-220	Macieja Rataja	32		76 862 07 27	76 862 43 22	biuro@europa-direct-legnica.pl	www.europa-direct-legnica.pl
Punkt Informacyjny Europe Direct - Lublin	Lublin	20-029	M. Skłodowskiej-Curie	3		81 534 61 91/92	81 534 61 92	europa-direct@europa-direct.lublin.pl	www.europa-direct.lublin.pl
Punkt Informacyjny Europe Direct - Olecko	Olecko	19-400	Kolejowa	31	2	87 5201060	87 5201060	europa-direct_olecko@wmirol.org.pl	www.europa-direct.olecko.pl

Punkt Informacyjny Europe Direct Warmia i Mazury	Olsztyn	10-410	Lubelska	43A	112	89 5354843	89 5354843	europe_direct@olsztyn.wmirol.org.pl	www.europe-direct.olsztyn.pl
Punkt Informacyjny Europe Direct - Opole	Opole	45-716	Spychalskiego	1a		77 403 36 41	77 403 36 09	europe-direct.opole.ocrg.opolskie.pl	www.europe-direct.ocrg.opolskie.pl
Punkt Informacyjny Europe Direct - Ostrołęka	Ostrołęka	07-10	Bańniowa	14		29 760 30 45	29 760 30 45	eud@europe-direct.ostroleka.pl lub europe_direct.ostroleka@arrmpw.org.pl	http://europe-direct.ostroleka.pl lub www.arrmpw.org.pl
Punkt Informacyjny Europe Direct - Południowa Wielkopolska	Ostrów Wielkopolski	63-400	Budowlanych	5		62 736 10 27	62 736 10 27	europe-direct.ostrow@ctiw.pl	www.europe-direct.ostrow.ctiw.pl
Punkt Informacyjny Europe Direct - Piotrków Trybunalski	Piotrków Tryb.	97-300	Dąbrowskiego	20		44 649 76 62	44 647 12 53	ed@piotrkow.info.pl	http://piotrkow.info.pl
Punkt Informacyjny Europe Direct - Poznań	Poznań	61-874	Al. Niepodległości	2		61 853 71 32	61 852 13 16	europe-direct.poznan@irpoznan.com.pl	http://www.europe-direct.poznan.pl
Punkt Informacyjny Europe Direct - Przemysł	Przemysł	37-700	Pl. Dominikański	3	pok. 66	16 678 50 54 wew. 266	16 678 27 60	europe-direct@powiat.przemysl.pl	www.europe-direct.powiat.przemysl.pl
Punkt Informacyjny Europe Direct - Tuchów	Tuchów	33-170	Chopińska	10		14 652 54 36 wew. 25	14 652 54 36 wew. 23	europe-direct@tuchow.pl	www.europe-direct.tuchow.pl

Punkt Informacyjny Europe Direct - Warszawa	Warszawa	00-552	Plac Konstytucji	4		22 331 70 20	22 331 70 21	europe-direct@um.warszawa.pl	http://europe-direct.um.warszawa.pl
Punkt Informacyjny Europe Direct - Zamość	Zamość	22-400	Akademicka	4		84 677 67 76	84 677 67 15	europe_direct@zamosc.pl	http://europe-direct-zamosc.wszia.edu.pl
Punkt Informacyjny Europe Direct - Zielona Góra	Zielona Góra	65-057	Podgórna	7		68 45 65 236	68 45 65 408	europe-direct-zielonagora@lubuskie.pl	www.europe-direct.lubuskie.pl