

**STUDIA
I ANALIZY EUROPEJSKIE
nr 12/2014**

STUDIA I ANALIZY EUROPEJSKIE nr 12/2014

NUMER POŚWIĘCONY PRIORYTETOM KOMUNIKACYJNYM
KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA 2014 ROK
POD REDAKCJĄ DR KAROLINY MARCHLEWSKIEJ-PATYK

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

PUBLIKACJA JEST WSPÓLFINANSOWANA ZE ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ
W RAMACH DOTACJI DLA PUNKTÓW INFORMACJI PUBLICZNEJ
„SIEĆ PUNKTÓW INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT” W LATACH 2013-2017

Bydgoszcz 2014

RECENZENCI TOMU 12/2014

PROF. DR HAB. ZBIGNIEW CZACHÓR
PROF. UMK, DR HAB. JACEK KNOPEK

REDAKCJA NAUKOWA TOMU 12/2014

DR KAROLINA MARCHLEWSKA-PATYK

RADA NAUKOWA „STUDIÓW I ANALIZ EUROPEJSKICH”

Prof. dr hab. Roman Bäcker – Uniwersytet Mikołaja Kopernika
Prof. dr hab. Zbigniew Czachór – Uniwersytet im. Adam Mickiewicza
Prof. dr Erol Esen – Akdeniz University in Antalya, Akdeniz Üniversitesi
Dr Dávid Lóránt – Károly Róbert College, Gyöngyös
Prof. dr hab. Zdzisław Mach – Uniwersytet Jagielloński
Prof. dr hab. Krystyna Michałowska-Gorywoda – Szkoła Główna Handlowa
Prof. dr Mathias Moersch – Hochschule Heilbronn
Prof. dr hab. Andrzej Kaleta – Uniwersytet Mikołaja Kopernika
Prof. dr Aleksander Kozlov – Saint Petersburg State Polytechnical University
Prof. dr Mathias Moersch – Hochschule Heilbronn
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. Krzysztof Piątek, prof. UMK – Uniwersytet Mikołaja Kopernika

ZESPÓŁ REDAKCYJNY „STUDIÓW I ANALIZ EUROPEJSKICH”

REDAKTOR NACZELNY – dr Karolina Marchlewska-Patyk

ZESPÓŁ TEMATYCZNY (REDAKTORZY MERYTORYCZNI)

dr Michał Cichoracki, Prof. WSG dr Marek Chamot, dr Karolina Marchlewska-Patyk,
Prof. WSG dr Marzena Sobczak-Michałowska, dr Ilona Urbanyi-Popiołek,
dr Agnieszka Wedeł-Domaradzka

SEKRETARZ – mgr Joanna Wójtowicz

REDAKTOR STATYSTYCZNY – Prof. dr hab. Magdalena Osińska

REDAKTORZY JĘZYKOWI

mgr inż. Piotr Komorowski – język polski

mgr Edyta Krysztoforska – język angielski

Opracowanie graficzne okładki: Studio Grafiki WSG

Skład komputerowy: Adriana Górka

ISSN 2081-5530

Wydawnictwo Uczelniane

Wyższej Szkoły Gospodarki w Bydgoszczy

85-229 Bydgoszcz, ul. Garbary 2, tel. 52 5670047

www.wsg.byd.pl

STUDIA I ANALIZY EUROPEJSKIE

– ROCZNIK NAUKOWY 12/2014

PRZYGOTOWANY PRZY WSPÓŁPRACY PUNKTU INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – BYDGOSZCZ ORAZ WYŻSZEJ SZKOŁY GOSPODARKI

NUMER POŚWIĘCONY PRIORYTETOM KOMUNIKACYJNYM KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA 2014 R.
POD REDAKCJĄ DR KAROLINY MARCHLEWSKIEJ-PATYK

PUBLIKACJA WSPÓŁFINANSOWANA ZE ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ
W RAMACH DOTACJI DLA PUNKTÓW INFORMACJI PUBLICZNEJ
„SIEĆ PUNKTÓW INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT” W LATACH 2013–2017

SPIS TREŚCI

KAROLINA MARCHLEWSKA-PATYK

PRIORYTETY KOMUNIKACYJNE KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA 2014 R.

– WPROWADZENIE 11

MONIKA SZYNOL

KRYZYS GOSPODARCZY A ZDOLNOŚĆ INTEGRACYJNA UNII EUROPEJSKIEJ

– POLITYCZNE KONSEKWENCJE KRYZYSU EKONOMICZNEGO 15

AMANDA WITULSKA

STAN PRZYGOTOWAŃ POLSKI DO TRANSFORMACJI WALUTOWEJ

ORAZ SKUTKI PRZYSZŁEGO WPROWADZENIA EURO 27

ANNA SAWICKA

OPODATKOWANIE PODATKIEM DOCHODOWYM OD OSÓB PRAWNYCH

PODMIOTÓW POWIĄZANYCH W UNII EUROPEJSKIEJ I POLSCE 45

MARTYNA DAMSKA-GRZYBOWSKA, MARCIN GRZYBOWSKI

BEZPIECZEŃSTWO ŻYWNOŚCI W POLITYCE UNII EUROPEJSKIEJ

W ŚWIETLE PRAC KOMISJI EUROPEJSKIEJ W 2014 R. 57

AGNIESZKA JERAN

INNOWACYJNOŚĆ PRACOWNIKÓW, OCZEKIWANIA UE

I PRAKTYKI ZARZĄDCZE – STUDIUM ROZBIEŻNOŚCI

NA PRZYKŁADZIE PRZEDSIĘBIORSTW Z WŁOCŁAWKA 69

MAŁGORZATA STELMACH

PRIORYTETY KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA ROK 2014

ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM WALKI Z BEZROBOCIEM

WŚRÓD MŁODZIEŻY ZA POMOCĄ PROGRAMU „GWARANCJE DLA MŁODZIEŻY” 81

MAGDALENA ANTYCHOWICZ WYMIAR WSCHODNI JAKO CZĘŚĆ WSPÓLNEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ	91
ANNA CIECHURSKA ASPIRACJE TURCJI DOTYCZĄCE CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ	103
MICHAŁ KLEMENCZAK POSTRZEGANIE UNII EUROPEJSKIEJ PRZEZ MIESZKAŃCÓW POGRANICZA POLSKO-NIEMIECKIEGO W ŚWIETLE PRZEPROWADZONYCH ANKIET	115
ANNA MARIA KUŹMA EUROSCEPTYCZYM W KRÓLESTWIE DANII. ANALIZA POLITOLOGICZNA I SOCJOLOGICZNA	129
PAULINA STAWICKA PRZYSTĄPIENIE UNII EUROPEJSKIEJ DO KONWENCJI O OCHRONIE PRAW CZŁOWIEKA I PODSTAWOWYCH WOLNOŚCI – WYBRANE ASPEKTY INSTYTUCJONALNO-PRAWNE	141
KATARZYNA DOMAGAŁA UCHODŹSTWO OBYWATELI PAŃSTW TRZECICH DO UNII EUROPEJSKIEJ W ŚWIETLE UKŁADU Z SCHENGEN ORAZ KONWENCJI DUBLIŃSKIEJ	153
DOMINIKA LISZKOWSKA PROBLEM NIELEGALNYCH IMIGRACJI W UNII EUROPEJSKIEJ	171
EWELINA TARGOSZ BAŁKANY ZACHODNIE A PROBLEM NIELEGALNEJ IMIGRACJI DO UNII EUROPEJSKIEJ	183
ALEKSANDRA CICHA WPLYW POZAPRAWNYCH UWARUNKOWAŃ NA FORMUŁOWANIE I REALIZACJĘ PRIORYTETÓW PRZEWODNICTWA W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ NA PRZYKŁADZIE PREZYDENCJI CZESKIEJ I POLSKIEJ	197
AFILIACJE	215
ABSTRAKTY	221
PUNKTY INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT W POLSCE 2014	227

EUROPEAN STUDIES AND ANALYSES 12/2014

EDITION DEDICATED TO THE PRIORITIES
OF THE EUROPEAN COMMISSION IN 2014,
EDITED BY KAROLINA MARCHLEWSKA-PATYK, PHD

PREPARED IN COOPERATION
WITH THE INFORMATION POINT – EUROPE DIRECT IN BYDGOSZCZ
AND THE UNIVERSITY OF ECONOMY IN BYDGOSZCZ

PUBLICATION COFINANCED FROM THE EUROPEAN FUNDS
THROUGH THE FUNDS FOR THE PUBLIC INFORMATION POINTS
„THE WEB OF EUROPEAN INFORMATION POINTS- EUROPE DIRECT”
– IN THE YEARS 2013-2017

Bydgoszcz 2014

SCIENTIFIC REVIEWERS OF VOLUME 12/2014

PROF ZBIGNIEW CZACHÓR, PhD
PROF OF NCU JACEK KNOPEK, PhD

SCIENTIFIC EDITOR OF VOLUME 12/2014

KAROLINA MARCHLEWSKA-PATYK, PhD

SCIENTIFIC COUNCIL FOR “EUROPEAN STUDIES AND ANALYSES”

Prof Roman Bäcker, PhD – Nicolaus Copernicus University
Prof Zbigniew Czachór, PhD – University of Adam Mickiewicz
Prof Erol Esen, PhD – Akdeniz University in Antalya, Akdeniz Üniversitesi
Dávid Lóránt, PhD – Károly Róbert College, Gyöngyös
Prof Zdzisław Mach, PhD – Jagiellonian University
Prof Krystyna Michałowska-Gorywoda, PhD – Warsaw School of Economics
Prof Mathias Moersch, PhD – Hochschule Heilbronn
Prof Andrzej Kaleta, PhD – Nicolaus Copernicus University
Prof Aleksander Kozlov, PhD – Saint Petersburg State Polytechnical University
Prof Mathias Moersch, PhD – Hochschule Heilbronn
Prof Wielisława Warzywoda-Kruszyńska, PhD – University of Łódź
Prof Grażyna Ulicka, PhD – University of Warsaw
Prof Andrzej Szahaj, PhD – Nicolaus Copernicus University
Prof Zenon Wiśniewski, PhD – Nicolaus Copernicus University
Prof Ryszard Zięba, PhD – University of Warsaw
Krzysztof Piątek PhD, prof of UNCU – Nicolaus Copernicus University

EDITORIAL STAFF OF „EUROPEAN STUDIES AND ANALYSIS”

EDITOR- IN - CHIEF – Karolina Marchlewska-Patyk, PhD

EDITORIAL TEAM (FACTUAL EDITORS)

Michał Cichoracki, PhD; Prof of University of Economy in Bydgoszcz Marek Chamot, PhD;
Karolina Marchlewska-Patyk, PhD;
Prof of University of Economy in Bydgoszcz Marzena Sobczak-Michałowska, PhD;
Ilona Urbanyi-Popiołek, PhD; Agnieszka Wedel-Domaradzka, PhD

SECRETARIES – Joanna Wójtowicz, MA

STATISTICS EDITOR – PROF MAGDALENA OSIŃSKA, PHD

LANGUAGE EDITOR

Piotr Komorowski, MA – Polish
Edyta Krysztoforska, MA – English

Cover Graphic Design: Graphic Design Studio WSG
Desktop Publishing: Adriana Górka

ISSN 2081-5530

Publishing House

University of Economy in Bydgoszcz

PL, 85-229 Bydgoszcz, Garbary 2, tel. +48 52 5670047

www.wsg.byd.pl

EUROPEAN STUDIES AND ANALYSES
– SCIENTIFIC ANNUAL PUBLICATION 12/2014

**PREPARED IN COOPERATION WITH THE INFORMATION POINT – EUROPE DIRECT
IN BYDGOSZCZ AND THE UNIVERSITY OF ECONOMY IN BYDGOSZCZ**

EDITION DEDICATED TO THE PRIORITIES OF THE EUROPEAN COMMISSION IN 2014,
EDITED BY KAROLINA MARCHLEWSKA-PATYK, PHD

PUBLICATION COFINANCED FROM THE EUROPEAN FUNDS THROUGH THE FUNDS
FOR THE PUBLIC INFORMATION POINTS “THE NETWORK OF EUROPEAN INFORMATION POINTS
– EUROPE DIRECT” - IN THE YEARS 2013-2017

TABLE OF CONTENTS

KAROLINA MARCHLEWSKA-PATYK EUROPEAN COMMISSION’S COMMUNICATION PRIORITIES IN 2014 – INTRODUCTION	11
MONIKA SZYNOL ECONOMIC CRISIS VS THE INTEGRATION ABILITY OF THE EUROPEAN UNION - POLITICAL CONSEQUENCES OF THE ECONOMIC CRISIS	15
AMANDA WITULSKA THE LEVEL OF POLAND’S PREPARATION FOR THE CURRENCY TRANSFORMATION AND THE CONSEQUENCES OF THE FUTURE IMPLEMENTATION OF THE EURO	27
ANNA SAWICKA LEVYING AN INCOME TAX FROM LEGAL PERSONS ON THE AFFILIATES IN THE EUROPEAN UNION AND POLAND	45
MARTYNA DAMSKA – GRZYBOWSKA, MARCIN GRZYBOWSKI SECURITY OF FOOD IN THE POLICY OF THE EUROPEAN UNION IN THE LIGHT OF THE EUROPEAN COMMISSION’S WORK PROGRAMME FOR 2014	57
AGNIESZKA JERAN EMPLOYEE CREATIVITY, THE EXPECTATIONS OF THE EU AND MANAGEMENT PRACTICES – THE STUDY OF DISCREPANCY ON THE EXAMPLE OF SOME ENTERPRISES FROM WŁOCŁAWEK	69
MAŁGORZATA STELMACH PRIORITIES OF THE EUROPEAN COMMISSION FOR THE YEAR 2014 WITH A SPECIAL CONSIDERATION FOR THE FIGHT AGAINST YOUTH UNEMPLOYMENT WITH THE HELP OF THE YOUTH GUARANTEE PROGRAMME	81

MAGDALENA ANTYCHOWICZ EAST DIMENSION AS A PART OF THE COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY OF THE EUROPEAN UNION	91
ANNA CIECHURSKA ASPIRATIONS OF TURKEY CONCERNING THE MEMBERSHIP OF THE EUROPEAN UNION	103
MICHAŁ KLEMENCZUK PERCEPTION OF THE EUROPEAN UNION BY THE INHABITANTS OF THE POLISH-GERMAN BORDER IN THE LIGHT OF THE QUESTIONNAIRES	115
ANNA MARIA KUŹMA EUROSCEPTICISM IN THE KINGDOM OF DENMARK. A POLITOLOGICAL AND SOCIAL ANALYSIS	129
PAULINA SAWICKA ACCESSION OF THE EUROPEAN UNION TO THE EUROPEAN CONVENTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS – CHOSEN INSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS	141
KATARZYNA DOMAGAŁA IMMIGRATIONS OF THE CITIZENS OF THE THIRD COUNTRIES TO THE EUROPEAN UNION IN THE LIGHT OF THE SCHENGEN AGREEMENT AND THE DUBLIN REGULATION	153
DOMINIKA LISZKOWSKA PROBLEM OF ILLEGAL IMMIGRATION IN THE EUROPEAN UNION	171
EWELINA TARGOSZ WESTERN BALKAN COUNTRIES AND THE PROBLEM OF THE ILLEGAL IMMIGRATION TO THE EUROPEAN UNION	183
ALEKSANDRA CICHA INFLUENCE OF EXTRALEGAL FACTORS ON FORMULATING AND IMPLEMENTING THE LEADING PRIORITIES IN THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION ILLUSTRATED WITH THE EXAMPLE OF CZECH AND POLISH PRESIDENCY	197
AFFILIATIONS	215
ABSTRACTS	221
EUROPEAN INFORMATION POINTS – EUROPE DIRECT 2014	227

Priorytety komunikacyjne Komisji Europejskiej na 2014 r. - wprowadzenie

2014 r. to ważny czas dla Unii Europejskiej (UE) i jej Obywateli. I choć lista priorytetów komunikacyjnych Komisji Europejskiej na ten okres jest długa, wielu ekspertów jest zdania, że mimo wszystko jest ona zbyt mało konkretna i wobec licznych oczekiwań Europejczyków, zdecydowanie niewystarczająca.

W 2014 r. Unia postanowiła kontynuować działania mające na celu poprawę mało korzystnej w Europie sytuacji społeczno-ekonomicznej i w strefie euro. Na liście „unijnych” priorytetów znalazła się więc aktywność dotycząca zrównoważonego rozwoju, środowiska i konkurencyjności, a także edukacji i wysokiego poziomu zatrudnienia zmierzającego do większej spójności. W 2014 r. szczególnego znaczenia nabrały także kwestie związane z polityką zagraniczną. W obliczu wydarzeń na Ukrainie czy Syrii, okres ten stał się na kontynencie sprawdzianem spójności wewnętrznej Unii i poziomu realizacji wspólnej polityki zagranicznej oraz realności zawartych partnerstw. Kolejnym obszarem priorytetowym wyznaczonym przez Komisję Europejską na 2014 r. stały się sprawy obywatelstwa europejskiego i praw obywateli UE. W obliczu narastającego eurosceptycyzmu mieszkańców Unii, licznych problemów związanych z nielegalną imigracją oraz wyzwań dotyczących bezpieczeństwa i wewnętrznego funkcjonowania, Unia Europejska stanęła przed kolejnymi wyzwaniami, w ramach których jedynie zdecydowane działania mogą zapewnić wewnętrzny spokój i możliwość harmonijnego rozwoju.

W 2014 r. UE bardzo wyraźnie wyznaczyła kurs na rzecz wzrostu gospodarczego i całkowitego wyjścia z kryzysu. W „Studiach i Analizach Europejskich” nr 12/2014, priorytetowi temu poświęcone zostały teksty: Moniki Szynol „Kryzys gospodarczy a zdolność integracyjna Unii Europejskiej – polityczne konsekwencje kryzysu ekonomicznego” oraz Amandy Witulskiej „Stan przygotowań Polski do transformacji walutowej oraz skutki przyszłego wprowadzenia euro”. Celem Unii stał się również zrównoważony rozwój, rozumiany jako wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej. W obszar ten wpisały się z kolei dwa kolejne artykuły: Anny Sawickiej „Opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób prawnych podmiotów powiązanych w Unii Europejskiej i Polsce” oraz Martyny Damskiej-Grzybowskiej i Marcina Grzybowskiego „Bezpieczeństwo żywności w polityce Unii Europejskiej w świetle prac Komisji Europejskiej w 2014 r.” Unia Europejska 2014 roku to także działania na rzecz rozwoju, który ma sprzyjać włączeniu społecznemu, rozumianemu jako działania nastawione na wspie-

ranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia oraz gwarantującemu spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną. Stąd też w naszym kolejnym numerze „Studiów i Analiz Europejskich” znalazły się teksty: Agnieszki Jeran „Innowacyjność pracowników, oczekiwania UE i praktyki zarządcze – studium rozbieżności na przykładzie przedsiębiorstw z Włocławka” oraz Małgorzaty Stelmach „Priorytety Komisji Europejskiej na rok 2014 ze szczególnym uwzględnieniem walki z bezrobociem wśród młodzieży za pomocą programu „Gwarancje dla młodzieży”.

Wymiar międzynarodowy Unii Europejskiej w 2014 r. nabrał szczególnego znaczenia. W 12. tomie naszego rocznika naukowego obszarowi temu poświęciliśmy teksty: Magdaleny Antychowicz „Wymiar wschodni jako część Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej” oraz Anny Ciechurskiej „Aspiracje Turcji dotyczące członkostwa w Unii Europejskiej”.

Już od wielu lat Unia Europejska koncentruje swoją uwagę na temacie obywatelstwa europejskiego oraz praw obywateli UE. W 2014 r. obszar ten nabrał szczególnego znaczenia, na co niewątpliwie wpływ miał coraz niższy poziom poparcia obywateli Unii dla procesów integracyjnych, liczne problemy społeczne czy wyzwania związane z nielegalnymi imigrantami. Kwestiom nastrojów społecznych mieszkańców Unii Europejskiej postanowiliśmy poświęcić dwa teksty: Michała Klemenczaka „Postrzeganie Unii Europejskiej przez mieszkańców pogranicza polsko-niemieckiego w świetle przeprowadzonych ankiet” oraz Anny Marii Kuźmy „Euroceptycyzm w Królestwie Danii. Analiza politologiczna i socjologiczna”, zaś tematyce praw i wolności artykuł Pauliny Stawickiej „Przystąpienie Unii Europejskiej do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – wybrane aspekty instytucjonalno-prawne”. Pałacym problemem Unii są także kwestie uchodźstwa i nielegalnej imigracji. W tych sprawach postanowili wypowiedzieć się nasi kolejni autorzy: Katarzyna Domagała w artykule „Uchodźstwo obywateli państw trzecich do Unii Europejskiej w świetle Układu z Schengen oraz Konwencji Dublińskiej”, Dominika Liszkowska w tekście „Problem nielegalnych imigracji w Unii Europejskiej” i Ewelina Targosz „Bałkany Zachodnie a problem nielegalnej imigracji do Unii Europejskiej”. Z kolei tekstem zamykającym 12. numer „Studiów i Analiz Europejskich”, wyraźnie odwołującymi się do funkcjonowania Unii i jej bezpieczeństwa wewnętrznego, jest artykuł Aleksandry Cichej „Wpływ pozaprawnych uwarunkowań na formułowanie i realizację priorytetów przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej na przykładzie prezydencji czeskiej i polskiej”.

W takim też kształcie oddajemy do rąk Czytelnika kolejny numer „Studiów i Analiz Europejskich”, którego celem jest przybliżanie zagadnień związanych z Unią Europejską, jej aspektów ekonomiczno-społecznych, uregulowań prawnych czy polskiej obecności w strukturach „unijnych”. I choć mamy świadomość, że w pełni nie wyczerpaliśmy tematu, do czego zresztą nie dążyliśmy, liczymy na to, że nasz periodyk będzie głosem w dyskusji na temat obecnego stanu Unii Europejskiej i jej przyszłości w kolejnych latach.

KAROLINA MARCHLEWSKA – PATYK

European Commission's Communication Priorities in 2014 – introduction

The year 2014 is a very important time for the European Union (EU) and its Citizens. Although the list of the European Commission's communication priorities for this year is very long, many experts state that it is not very concrete and definitely insufficient when it comes to the expectations of the Europeans.

In 2014 the Union decided to continue the activities aiming at the improvement of rather unprofitable socio-economic situation in Europe and in the euro area. The list of the priorities of the Union comprises action concerning the sustainable development, environment and competitiveness, as well as education and a high level of employment aiming at a greater cohesion. In 2014 the issues concerning foreign policy became especially important. In the face of the events in Ukraine and Syria this period became for many a test of the interior cohesion of the Union and the level of the realisation of the common foreign policy and the reality of the existing partnership. The issues concerning the European citizenship and the rights of the citizens of the EU became the next priority area designated by the European Commission in 2014. In the face of a growing Euroscepticism of the EU inhabitants, numerous problems connected with the illegal immigration and the challenges concerning security and its functioning, the European Union faced further challenges within which only positive action may guarantee an interior stability and a possibility of harmonious development of the Union.

In 2014 the Union's purpose was an economic growth and a complete recovery from the crisis. In "European Studies and Analyses" (12/2014), there are two texts devoted to this priority, that is "Economic crisis vs the integration ability of the European Union – political consequences of the economic crisis" by Monika Szynol and "The level of Poland's preparation for the currency transformation and the consequences of the future implementation of the euro" by Amanda Witulska. The purpose of the Union is also a sustainable development understood as supporting the economy using effectively the resources and being environmentally friendly and more competitive. These issues are discussed in the next two articles: "Levying an income tax from legal persons on the subjects connected in the European Union and Poland" by Anna Sawicka and "Security of food in the policy of the European Union in the light of the European Commission's Work Programme for 2014" by Martyna Damska-Grzybowska and Marcin Grzybowski. The European Union of 2014 is also action concerning development aiming at social inclusion understood as

activities supporting the economy of a high employment rate which guarantees an economic social and territorial cohesion. Thus, in this edition of “European Studies and Analyses” there are such papers as: “Employee creativity, the expectations of the EU and management practices – the study of discrepancy on the example of some enterprises from Włocławek” by Agnieszka Jeran and “Priorities of the European Commission for the year 2014 with a special consideration for the fight against youth unemployment with the help of the Youth Guarantee Programme” by Małgorzata Stelmach.

The international dimension of the European Union in 2014 had a special meaning. In the 12th volume of our annual publication there are two papers devoted to this issue: “East dimension as a part of Common Foreign and Security Policy of the European Union” by Magdalena Antychowicz and “Aspirations of Turkey concerning the membership of the European Union” by Anna Ciechurska.

The European Union has been focused on the issue of the European citizenship and the rights of the EU citizens. In 2014 this area had a special meaning on which an unquestionable influence had the dropping level of the support of the EU citizens for the integration processes, numerous social problems or challenges connected with illegal immigrations. There are two papers devoted to the issues of social moods of the EU inhabitants: “Perception of the European Union by the inhabitants of the Polish-German border in the light of the questionnaires” by Michał Klemenczak and “Euroscepticism in the Kingdom of Denmark. A politological and social analysis” by Anna Maria Kuźma, as well as an article by Paulina Sawicka concerning the issues of the rights and freedoms titled “Accession of the European Union to the European Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms – chosen institutional and legal aspects.” An urgent problem of the Union is also the issues of exile and illegal immigration. This matter has been described by Katarzyna Domagała in the article “Immigrations of the citizens of the third countries to the European Union in the light of the Schengen Agreement and the Dublin Regulation”, as well as by Dominika Liszkowska in the paper “Problem of illegal immigration in the European Union, and Western Balkan countries and the problem of illegal immigration to the European Union” written by Ewelina Targosz. The paper closing *the* “European Studies and Analyses” which clearly appeals to the functioning of the Union and its internal security is the paper by Aleksandra Cicha “Influence of extra-legal factors on formulating and implementing the leading priorities in the Council of the European Union illustrated with the example of the Czech and Polish Presidency.”

In this shape we are giving into the hands of the reader the next “European Studies and Analyses” whose aim is to bring nearer the issues concerning the European Union, its socio-economic aspects, legal regulations and the Polish presence in the Union. Although we are aware of the fact that we have not exhausted the topic, which was not our purpose, we hope that our publication will be a voice in the discussion on the current state of the European Union and its future in the next years.

MONIKA SZYNOL

WYDZIAŁ NAUK SPOŁECZNYCH
UNIwersytet Śląski w KATOWICACH

Kryzys gospodarczy a zdolność integracyjna Unii Europejskiej – polityczne konsekwencje kryzysu ekonomicznego

Streszczenie: Podczas spotkania Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 r. ustalono kryteria, które muszą zostać spełnione przez państwo aspirujące do członkostwa w Unii Europejskiej (UE). Do kryteriów: politycznego, gospodarczego i prawnego dodano również kryterium zdolności integracyjnej odnoszące się do Unii Europejskiej. Wobec trudnej sytuacji wewnętrznej UE, której przyczyn upatrywać należy przede wszystkim w politycznych skutkach kryzysu finansowego, wydaje się, iż kryterium zdolności integracyjnej UE będzie decydujące w polityce rozszerzenia Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI w.

Wstęp

W październiku 2013 r. komisarz **Štefan Füle**, prezentując priorytety polityki rozszerzenia UE na 2014 r., zapewniał, że *rozszerzenie to ciągły proces, który pomimo kryzysu gospodarczego jest dobrą strategią, bowiem stanowi część rozwiązania istniejących problemów. Rozszerzenie jest nadal jedną z najskuteczniejszych polityk UE. Ponieważ obejmuje ono w pierwszym rzędzie podstawowe kwestie – takie jak: walka z korupcją, należyte zarządzanie gospodarcze, wolność słowa i mediów, prawa człowieka i ochrona mniejszości – wzmocnia tym samym stabilność polityczną i gospodarczą zarówno w krajach aspirujących do członkostwa, jak i w całej Unii Europejskiej*¹. Wydaje się jednak, że na początku II dekady XXI w. trudno prognozować nagły wzrost dynamiki procesu rozszerzenia UE z początkiem II dekady XXI w. Szczególnie należy wziąć pod uwagę fakt, iż perspektywa dalszych rozszerzeń Unii (zarówno w kontekście możliwości UE do przyjmowania kolejnych członków, jak i siły motywacji Unii w tym aspekcie) ściśle wiąże się z wpływem światowego kryzysu gospodarczego i kryzysu w strefie euro, a także ich politycznymi konsekwencjami, na zdolność integracyjną UE.

Głównym celem niniejszego opracowania jest analiza skutków trwającego kryzysu gospodarczego w kontekście ich wpływu na przyszłość Unii Europejskiej. Artykuł podejmuje próbę odpowiedzi przede wszystkim na następujące pytania: czy w proce-

¹ Komisja Europejska, Rozszerzenie UE: priorytety na 2014 r. Komunikat prasowy, 16.10.2013 r., [Online], dostępne: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-930_pl.htm, 15.08.2014 r.

się rozszerzenia wszystkie kryteria stawiane przed państwami aspirującymi do członkostwa w UE mają równą wagę?; jakie elementy składają się na kryterium zdolności integracyjnej UE?; czy sytuacja polityczno-gospodarcza UE ma wpływ na perspektywę rozszerzenia organizacji?

Pytania te jednocześnie wpływają na strukturę pracy. Aby przeanalizować polityczne konsekwencje kryzysu ekonomicznego oraz wpływ tego kryzysu na zdolność integracyjną UE, rozpocząć należy od scharakteryzowania warunków i kryteriów członkostwa w Unii Europejskiej. Rozszerzeniem tego zagadnienia jest analiza kryterium zdolności integracyjnej UE jako kryterium akcesyjnego (do analizy aktów prawnych regulujących politykę rozszerzenia UE wykorzystano metodę instytucjonalno-prawną), a następnie – wpływu kryzysu gospodarczego na tę zdolność (zbadanie źródeł obecnego kryzysu możliwe było dzięki metodzie historycznej). Szczególnie istotne w kontekście całego opracowania są polityczne implikacje problemów finansowych Europy, które nie pozostają bez wpływu na kształt debaty o przyszłości Unii (taką analizę umożliwiła metoda behawioralna).

Warunki i kryteria członkostwa w Unii Europejskiej

Przystąpienie do Unii Europejskiej regulują skonsolidowane wersje Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, po wprowadzeniu w 2009 r. zmian wynikających z Traktatu z Lizbony. Zgodnie z zapisami: *każde państwo europejskie², które szanuje wartości, o których mowa w artykule 2, i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii³*. Wskazane wartości to: poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości⁴. Traktat podkreśla, że *wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn⁵*.

² Kryteria traktatowe nie opisują szerzej pojęcia „państwo europejskie”. Niemniej interpretacja oraz praktyka wskazują, że istotniejsze jest przynależenie państwa do europejskiego kręgu kulturowego niż ścisłe kryterium geograficzne. Po pierwsze, prawne potwierdzenie tej tezy znaleźć można chociażby w preambule Traktatu o Unii Europejskiej po zmianach lizbońskich, w której to sygnatariusze traktatu podkreślają motywy swoich działań następująco: *INSPIROWANI kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy, z którego wynikają powszechne wartości, stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne*. Po drugie, wspomnieć należy o Cyprze – państwie wyspiarskim położonym na Morzu Śródziemnym, w pobliżu Egiptu, Syrii i Turcji – który geograficznie znajduje się po azjatyckiej stronie kontynentu euroazjatyckiego. Oprócz strategicznego położenia na styku Europy, Azji i Afryki, o członkostwie Cypru w Unii Europejskiej zdecydowało m.in. utożsamianie się społeczności cypryjskiej z tradycją i kulturą helleńską (pomimo faktu, że w swojej historii Cypr był częścią państwa greckiego jedynie przez dekadę w trakcie panowania Aleksandra Macedońskiego). Zob.: A. Adamczyk, *Cypr. Dzieje polityczne*, Warszawa 2002, s. 381.

³ Art. 49., Skonsolidowany Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, C 83, 30.03.2010 r.

⁴ Art. 2., Skonsolidowany Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Karta praw podstawowych Unii Europejskiej.

⁵ Ibidem.

Rozszerzanie Unii Europejskiej, jak wskazuje Adam Szymański, definiowane jest jako stopniowy proces, który rozpoczyna się przed formalną akcesją, a który obejmuje zdobywanie perspektywy członkostwa, proces przedakcesyjny, negocjacje członkowskie i ratyfikację traktatu akcesyjnego⁶. Dodatkowo, chociażby ze względu na okresy przejściowe przyjmowane w trakcie negocjacji, proces ten jest kontynuowany.

Samą procedurę akcesyjną wskazuje art. 49. skonsolidowanych traktatów. Co istotne, brane są w niej pod uwagę kryteria kwalifikacji uzgodnione przez Radę Europejską (m.in. tzw. kryteria kopenhaskie)⁷. Te ustalone zostały podczas szczytu Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 r. Za warunek akcesji uznano możliwość wywiązania się ze zobowiązań wynikających z członkostwa poprzez spełnienie wymaganych kryteriów politycznych i ekonomicznych⁸.

Zgodnie z wnioskami duńskiej prezydencji z 1993 r., *członkostwo wymaga od kraju kandydującego osiągnięcia stabilności instytucji gwarantujących demokrację, rządy prawa, przestrzeganie praw człowieka oraz respektowanie i ochronę mniejszości narodowych*⁹.

Kolejne kryterium kopenhaskie dotyczy spraw gospodarczych. Wymogiem wobec państw ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej jest istnienie funkcjonującej gospodarki rynkowej oraz zdolność do sprostania warunkom konkurencji rynkowej wewnątrz Unii Europejskiej¹⁰.

Każde państwo chcące zostać państwem członkowskim Unii Europejskiej musi być zdolne do przyjęcia i wywiązania się ze zobowiązań wynikających z członkostwa oraz dążenia do osiągnięcia politycznych, ekonomicznych i monetarnych celów integracji¹¹. Prócz realizacji celów Unii Europejskiej, na którą zgoda wyrażona jest poprzez złożenie wniosku o członkostwo, państwa muszą przyjąć i wdrożyć dorobek prawny UE (*acquis*), czyli wszystkie wypracowane przez Unię regulacje w politykach i dziedzinach działalności UE. Niedopuszczalne jest częściowe przyjęcie prawa¹².

Warunek zdolności integracyjnej Unii Europejskiej jako kryterium rozszerzenia

Niemniej istotnym kryterium w procesie akcesyjnym, prócz trzech kryteriów od-

⁶ A. Szymański, *Rozszerzanie Unii Europejskiej. Współczesne uwarunkowania i perspektywy kontynuacji procesu*, Warszawa 2012, s. 15.

⁷ Art. 49., Skonsolidowany Traktat...

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Council of the European Union, European Council in Copenhagen 21-22 June 1993. Conclusions of the Presidency, SN 180/1/93 REV 1.

¹¹ Council of the European Union, op. cit.

¹² Monitor Integracji Europejskiej, Agenda 2000 – Unia Europejska Rozszerzona i Silniejsza, [Online], dostępne: http://polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/rozszerzenie_UE/Agenda_2000_-_UE_rozszerzona_i_silniejsza.pdf, 15.08.2014 r.

noszących się bezpośrednio do państw ubiegających się o członkostwo, jest warunek dotyczący Unii Europejskiej, a dokładniej – jej zdolności integracyjnych. Wskazano, iż zdolności absorpcyjne ważne są zarówno dla samej Unii Europejskiej, jak i poszczególnych państw kandydujących¹³.

Rozwinięcie tego kryterium można znaleźć m.in. w komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – „Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania w okresie 2006-2007 wraz ze sprawozdaniem specjalnym dotyczącym zdolności UE do przyjmowania nowych państw”. W dokumencie tym zaznaczono, iż zdolności integracyjne zależą od dwóch czynników: utrzymania tempa działań w celu zacieśniania i intensyfikacji integracji europejskiej poprzez zagwarantowanie ciągłości funkcjonowania UE oraz należyte sprawdzenie, czy potencjalni kandydaci w dniu akcesji są zdolni do przyjęcia wynikających z członkostwa obowiązków i spełniają pozostałe kryteria¹⁴.

Komisja podkreśliła, że zdolności absorpcyjne UE będą regularnie poddawane przeglądowi, istotny będzie również prognozowany wpływ przystąpienia nowego państwa na najważniejsze obszary polityki, w tym budżet, rolnictwo i spójność¹⁵. Równie ważna będzie konieczność reform instytucjonalnych w UE w celu zwiększenia skuteczności decyzyjnej rozszerzonej Unii¹⁶. Wskazano, że na zdolności integracyjne wpływa również szerokie poparcie społeczne dla procesu rozszerzenia oraz lepsza komunikacja w tym zakresie¹⁷.

Po tymże komunikacie temat zdolności Unii Europejskiej do przyjęcia nowych członków przy zachowaniu dynamiki integracji europejskiej podjął także Parlament Europejski. Za podstawowe czynniki zdolności integracyjnych UE uznano czynniki instytucjonalne (instytucje UE, ich legalność, demokratyczny i skuteczny proces decyzyjny¹⁸), finansowe (zasoby finansowe, ogólny wkład do gospodarczej i społecznej spójności) i polityczne (zdolności do osiągania politycznych celów)¹⁹. Niemniej jednak podkreślono, że zdolność absorpcyjna *nie jest nowym kryterium stosowanym wobec krajów kandydujących, ale stanowi warunek sukcesu rozszerzenia i pogłębienia procesu integracji; odpowiedzialność za poprawę zdolności do przyjmowania nowych państw spoczywa na Unii, a nie na krajach kandydujących*²⁰.

¹³ Council of the European Union, op. cit.

¹⁴ Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania w okresie 2006 – 2007 wraz ze sprawozdaniem specjalnym dotyczącym zdolności UE do przyjmowania nowych państw, COM(2006)0649.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Parlament Europejski, Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego w sprawie instytucjonalnych aspektów zdolności Unii Europejskiej do przyjmowania nowych państw członkowskich, 2006/226 (INI), Dz. Urz. UE C 317 E/485 z 23.12.2006 r.

¹⁹ Parlament Europejski, Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie komunikatu Komisji dotyczącego strategii rozszerzenia i najważniejszych wyzwań w okresie 2007-2007, 2006/2252 (INI), Dz. Urz. UE C 317/E/480 z 23.12.2006 r.

²⁰ Ibidem.

Wpływ kryzysu gospodarczego na zdolność integracyjną Unii Europejskiej

Zewnętrzny, to znaczy nie wynikającym bezpośrednio ze stopnia przygotowania państw kandydujących i potencjalnie kandydujących do członkostwa w UE, czynnikiem wpływającym na proces rozszerzenia UE jest jej zdolność integracyjna.

Jak już wcześniej zaznaczono, zagrożenie to jest niezwykle szerokie i, mimo prób, trudne do zdefiniowania. Nie można mieć jednak wątpliwości, że obecnie na zdolność integracyjną – (pojmowaną również szerzej, jako sytuację wewnętrzną Unii Europejskiej) – wpływ mają m.in.: konflikt ukraińsko-rosyjski, zagrożenie bezpieczeństwa energetycznego Europy, dylematy związane z kształtem europejskiej obronności, dylematy związane z relacjami z państwami trzecimi czy samo zróżnicowanie państw członkowskich UE (widoczne szczególnie w kontekście przynależności do strefy euro czy strefy Schengen).

Biorąc pod uwagę, iż integracja europejska rozpoczęła się od współpracy gospodarczej i to sytuacja gospodarcza w głównej mierze wpływała na jej tempo, kryzys gospodarczy, z którym zmagają się UE, a który rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych, wskazać należy jako podstawowy czynnik zdolności integracyjnej UE.

U podstaw integracji europejskiej leży współpraca gospodarcza uzależniona od kondycji gospodarki światowej, stąd zaburzenia o charakterze makroekonomicznym destabilizują procesy integracyjne.

Polityczne implikacje problemów finansowych

Jacek Saryusz-Wolski, analizując wpływ kryzysu gospodarczego z pierwszej dekady XXI w., wskazuje, że *tym razem jednak, coraz wyraźniej niż kiedykolwiek wcześniej, widoczne są uboczne, pozaekonomiczne, polityczne i ustrojowe aspekty kryzysu, który trawi zjednoczoną Europę, rzutując na jej przyszłość i jedność. Grozi on tym, że ambicje Unii Europejskiej zostaną zredukowane lub w najlepszym razie ograniczone do eurostrefy*²¹. Przez to również problemy o charakterze ekonomicznym, implikujące dylematy pozagospodarcze, zaliczyć można w poczet politycznych uwarunkowań i perspektyw procesu rozszerzenia.

Wskazać warto również, jak – w opinii J. Saryusza-Wolskiego – kryzys osłabia UE:

- zaobserwować można „narodziny dwojakiej solidarności” państw – odrębnej dla państw strefy euro, odrębnej dla krajów spoza niej (przejawiającej się z jednej strony cięciami budżetu ogólnego Unii, a z drugiej – programami pomocowymi dla państw pogrążonych w kryzysie); jednocześnie pojawiają się „podwójne standardy” i warunki makroekonomiczne dla państw członkowskich, kiedy za naruszenia rygorów makroekonomicznych państwom spoza eurostrefy grozi się zawieszeniem funduszy spójności, a państwom strefy euro – udziela się wsparcia;

²¹ J. Saryusz-Wolski, *Unia Europejska wobec kryzysu*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, nr 2(15)/2013, s. 3.

- integralności UE zaczyna zagrażać Europa dwóch prędkości, zyskująca co najmniej milczącą aprobatę;
- wspólnotowe mechanizmy podejmowania decyzji porzucane są na rzecz międzyrządowych;
- słabnie pozycja Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej²².

Tenże zanik solidarności widoczny jest szczególnie w pogłębianiu się wewnętrznego zróżnicowania państw Unii Europejskiej, które wpisuje się w powrót do koncepcji Europy dwóch, lub nawet wielu, prędkości.

Co warte podkreślenia, przyszłość Unii Europejskiej i pożądany kształt integracji europejskiej od zawsze wzbudzały z jednej strony zainteresowanie, a z drugiej – kontrowersje. Szczególnie ciekawe, w obliczu ostatnich wydarzeń, wydają się scenariusze opracowane przez Davida Smitha w końcu XX w. Otóż autor, wzięwszy pod uwagę ówczesny stopień integracji oraz zaawansowanie procesu tworzenia unii gospodarczo-walutowej, wśród alternatyw rozwoju Unii Europejskiej wskazywał:

- „renesans” – pokojowy rozwój Unii Europejskiej, rozwój szybszy niż w państwach wschodniej Azji;
- *plus ca change* – rozwój wolniejszy, oparty na współpracy gospodarczej, bez współpracy politycznej;
- *les étrangères* – dalsza integracja kontynentu, jednak bez Wielkiej Brytanii,
- *dark ages* – współpraca naznaczona kryzysem i 30% bezrobociem,
- „apokalipsa” – Europa znajdująca się na marginesie gospodarki światowej, zmagająca się z nacjonalizmem²³.

Stwierdzić można, że D. Smith trafnie, choć niejednoznacznie, zdiagnozował nadchodzące problemy i czynniki, które wpływać będą na dyskusję o kształcie Unii Europejskiej na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI w.

Po pierwsze, wiele wskazuje, że w rzeczywistości współpraca polityczna jest obecnie dla państw kandydujących mniej interesująca niż współpraca gospodarcza, skoncentrowana na działaniach, których celem jest wyjście z trwającego kryzysu gospodarczego. Mimo pojawiających się głosów przeciwnych temu twierdzeniu²⁴, większą uwagę przyciągają jednak tematy gospodarcze, jak chociażby strategia działań prze-

²² Ibidem, ss. 3-5.

²³ D. Smith, *Eurofutures: Five Scenarios for the New Millenium*, Oxford 1997, *passim*.

²⁴ Np. w związku z przyjęciem w czerwcu 2012 r. przez Radę Unii Europejskiej jednolitych ram strategicznych w dziedzinie praw człowieka i demokracji oraz planu działania, które przez kolejne 10 lat będą podstawą działań państw członkowskich i unijnych instytucji, a także z zatwierdzeniem statutu Europejskiego Funduszu na Rzecz Demokracji, K. Brudzińska sugeruje, że *obawy, że kryzys w strefie euro przesunie agendę demokratyzacyjną Unii Europejskiej na drugi plan, nie potwierdzają się, przynajmniej w sferze retoryki*. Zob.: K. Brudzińska, *Kryzys w strefie euro a agenda demokratyzacyjna Unii Europejskiej*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych”, nr 72(937)/2012.

ciwkryzysowych czy utworzenia specjalnych instytucji zarządzających strefą euro²⁵. Deprecjacja współpracy po-litycznej odzwierciedla się również w polityce rozszerzenia UE, czego przykładem był m.in. nieformalny szczyt UE – Bałkany Zachodnie w 2010 r., na którym nie pojawili się przedstawiciele Francji, Niemiec i Holandii, skupieni na rozwiązywaniu wewnętrznych problemów²⁶.

Po drugie, wątpliwości dotyczące dalszej integracji Wielkiej Brytanii w ramach struktur unijnych również okazały się trafnym spostrzeżeniem. Co prawda, w jednym z przemówień w styczniu 2013 r. David Cameron, brytyjski premier, zadeklarował, że *Wielka Brytania chce pozostać w zreformowanej Unii Europejskiej jako zaangażowany i aktywny członek*²⁷, biorąc jednak pod uwagę fakt, iż państwa europejskie dążą do zacieśniania Unii, co nie jest celem Wielkiej Brytanii, zapowiedział jednocześnie referendum w sprawie pozostania państwa w UE, które miałyby się odbyć przed 2017 r., jeśli w 2015 r. partia D. Camerona ponownie wygra wybory²⁸. Stwierdzić można też, że groźba wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE stała się dla D. Camerona nową kartą przetargową w procesach decyzyjnych UE.

Kolejne diagnozy D. Smith'a na powrót odnieść już należy do skutków światowego kryzysu gospodarczego i kryzysu w strefie euro. Trudno zaprzeczać, że Unia Europejska z początku drugiej dekady XXI w. zмага się z zachwianiem swojej pozycji w światowej gospodarce, wzrostem bezrobocia i pojawiającymi się coraz donośniej głosami nacjonalistycznymi. Według T. G. Grosse *kryzys obnażył słabość obozu zwolenników federacji europejskiej, a także dwuznaczność deklaracji wspierających rozwój mechanizmów wspólnotowych*. Do głosu doszły interesy narodowe związane z wykorzystywaniem europejskich instrumentów w realizacji własnych

²⁵ W 2011 r. kanclerz Niemiec, Angela Merkel i prezydent Francji, Nicolas Sarkozy zaproponowali utworzenie rządu gospodarczego dla strefy euro, który składałby się z szefów państw i rządów krajów należących do strefy euro. Mimo że podobną propozycję prezentował szef Europejskiego Banku Centralnego, nie zyskała ona akceptacji ani szerokiej grupy państw członkowskich Unii Europejskiej, ani Komisji Europejskiej, jednak ponownie wzniciła dyskusję na temat mechanizmów skutecznego zarządzania gospodarczego w UE. Zob.: Forbes.pl, *Barosso: mocna KE lepsza niż rząd gospodarczy*, 30.09.2011, [Online], dostępne: <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/Wydarzenia/barroso--mocna-ke-lepsza-niz-rzad-gospodarczy,20018,1>, 15.08.2014.

²⁶ M. Szpala, *Nieformalny szczyt UE – Bałkany Zachodnie bez znaczących rezultatów*, 9.06.2010, [Online], dostępne: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2010-06-09/nieformalny-szczyt-ue-balkany-zachodnie-bez-znaczcych-rezultatow>, 15.08.2014.

²⁷ Newsweek.pl, *Czy Wielka Brytania wyjdzie z Unii Europejskiej?*, 23.01.2013, [Online], dostępne: <http://swiat.newsweek.pl/czy-wielka-brytania-wyjdzie-z-unii-europejskiej-,100699,1,1.html>, 15.08.2014.

²⁸ Wypowiedź została skrytykowana zarówno przez przedstawicieli unijnych instytucji, jak i ministrów spraw zagranicznych innych państw członkowskich. Laurent Fabius stwierdził, że *Wielka Brytania nie może traktować UE jak menu, z którego wybiera tylko to, co jej odpowiada*. Poza deklaracjami politycznymi niepokój budzą jednak doniesienia na temat prognozowanych wyników takiego referendum, zgodnie z którymi za wyjściem z Unii Europejskiej opowiedziałoby się 50% Brytyjczyków, przeciw temu – 33%. Zob.: TVN24.pl, *Jeśli Wielka Brytania chce wyjść z UE, rozwinie dla was czerwony dywan*, 23.01.2013, [Online], dostępne: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/jesli-wielka-brytania-chce-wyjsc-z-ue-rozwiniemy-dla-was-czerwony-dywan,301853.html>, 15.08.2014; Forbes.pl, *Już 50 proc. Brytyjczyków chce wyjścia z UE*, 18.02.2014, [Online], dostępne: <http://www.forbes.pl/50-proc-brytyjczykow-chce-wyjscia-z-ue,artykuly,139016,1,1.html>, 15.08.2014 r.

celów, pomiędzy państwami członkowskimi wzrosła też rywalizacja polityczna i ekonomiczna²⁹.

Jednakże ów kryzys polityczny w Unii Europejskiej, uwidocznił jedynie przez kryzys gospodarczy, swoje źródła znajduje też gdzie indziej. Roman Kuźniar wymienia, w szerszym kontekście, czynniki, które (prócz kryzysu gospodarczego) mają wpływ na sytuację obecną i przyszłą Unii Europejskiej. Wskazuje przede wszystkim na zmiany na arenie międzynarodowej (zmiana pozycji międzynarodowej USA, trudne partnerstwo z prezydentem Rosji, wzrost azjatyckich potęg) oraz zatrzymanie rozwoju wewnętrznego i międzynarodowego UE oraz jej postępujące osłabienie (co wynikać ma m.in. z „podwójnego rozszerzenia” – liczby państw członkowskich i zakresu kompetencji, odrodzenia unilateralizmu unijnych mocarstw oraz zanikania wiary i optymizmu wobec potęgi UE)³⁰.

Trudna sytuacja wymaga niejako prognozowania swoich skutków i tworzenia kolejnych scenariuszy dotyczących przyszłości – zarówno strefy euro, jak i Unii Europejskiej w całości. Jak wskazuje Mieczysław Stolarczyk, różnorodność skutków obecnego kryzysu, w połączeniu z nieznanymi jeszcze implikacjami, które mogą się pojawić, zaowocowały wieloma scenariuszami, m.in. większej integracji (w grupie państw strefy euro lub mniejszej), rozpadu Unii (kontrolowanego lub żywiołowego, całej eurogrupy lub opuszczenia jej przez jedno albo kilka państw)³¹.

Z kolei T. G. Grosse wskazuje dwa scenariusze przyszłości strefy euro. Zgodnie z pierwszym – najsłabsze gospodarki państw peryferyjnych strefy euro muszą odzyskać konkurencyjność. Zgodnie z drugim – będą one pogrążone w długotrwałym kryzysie, jednak otrzymają wsparcie od państw centralnych (głównie Niemiec i Francji)³². Ten scenariusz rodzi jednak pytania o dalszą zdolność UE (lub jej brak) do wzmacniania solidarności pomiędzy państwami członkowskimi.

Co więcej, w obliczu trwającego kryzysu, Unia Europejska nie będzie integrować się w „dwóch prędkościach” (jak *de facto* od momentu utworzenia strefy euro), a wręcz w trzech (prędkościach lub kręgach). Pierwszą grupę państw stanowią kraje strefy euro, stanowiące awangardę integracji. Drugą – te państwa, które chcą przystąpić do unii walutowej (np. Polska), z kolei trzecią stanowią będą kraje przeciwstawiające się ściślejszej integracji (głównie Wielka Brytania). Jednakże podział na Europę „kilku prędkości” rodzi obawy związane z marginalizacją państw nienależących do strefy euro. Dalszymi konsekwencjami obrania wspomnianego kierunku integracji mogą być natomiast: wzrost roli Niemiec w Unii Europejskiej,

²⁹ T. G. Grosse, *Kryzys wspólnej waluty: konsekwencje polityczne dla integracji europejskiej*, [w:] A. Kukliński, J. Woźniak (red.), *Unia Europejska. Dylematy XXI wieku*, Kraków 2011, s. 92.

³⁰ R. Kuźniar, *Geopolityczne wyzwania Unii Europejskiej w nadchodzących dziesięcioleciach*, [w:] A. Kukliński, J. Woźniak (red.), op. cit., Kraków 2011, ss. 50-51.

³¹ M. Stolarczyk, *Implikacje kryzysu Unii Europejskiej dla dalszego procesu integracji*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, nr 3/2012, s. 42.

³² T. G. Grosse, *Kryzys europejskiej waluty. Konsekwencje polityczne*, „Analizy Natolińskie”, nr 3(51)/2011.

osłabienie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony³³ oraz wzrost deficytu demokracji w UE³⁴.

Jak stwierdza Witold Orłowski: *bez wątpienia UE znalazła się na rozstajnych drogach. Dotychczasowe mechanizmy integracji przestały skutecznie działać, stworzone przez ponad pół wieku instytucje okazują się niewystarczające do rozwiązywania bieżących problemów. Niewątpliwie osłabieniu uległy również czynniki, które w przeszłości popychały w kierunku dalszej integracji (np. obawa przed obcą dominacją i strach przed wybuchem nowej wojny). Dodatkowo mamy do czynienia z ogromnym i trudnym testem dla jedności Europy, jakim jest obecny globalny kryzys³⁵. W tej sytuacji autor widzi dla Unii Europejskiej jedynie dwa scenariusze: pogłębionej integracji i dezintegracji.*

Pierwszy wymaga wzmocnienia solidarności wewnątrz UE, powrotu do pomocy gospodarczej dla państw słabiej rozwiniętych, większej efektywności wykorzystywania środków, kierowania się ku wzrostowi konkurencyjności Unii i innowacyjności. Niezbędny byłby polityczny kompromis wokół dalszej integracji, rozbudowa demokratycznych mechanizmów, dokończenie budowy wspólnego rynku, wzmocnienie wspólnej waluty – łącznie poprawiłoby to sytuację gospodarczą UE i polepszyłoby jej pozycję w świecie, jednocześnie tworząc lepsze podstawy do współpracy i motywując do rozwiązywania problemów³⁶.

Zgoła odmiennie rysuje się scenariusz dezintegracji Unii, zgodnie z którym wzrost partykularnych interesów, renacjonalizacja wspólnych działań, ograniczenia dotyczące wspólnego rynku, zahamowanie dalszej integracji, doprowadziłyby najprawdopodobniej do zdeprecjonowania roli Unii Europejskiej jako organizacji fasadowej³⁷.

Podsumowanie

Polityką rozszerzenia objętych jest obecnie osiem państw. Pięć z nich – Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Grecja i Hiszpania – posiada status państw kandydujących do członkostwa w Unii Europejskiej. Kolejne trzy – Albania, Bośnia i Hercegowina oraz Kosowo – posiadają status państw potencjalnie kandydujących.

Wydaje się, iż trwający kryzys nie zmniejszył w opinii tychże państw atrakcyjności europejskiego wzoru integracji, nie rodząc też pytań o atrakcyjność samego członko-

³³ Szerzej: P. Żurawski vel Grajewski, *Wpływ kryzysu w strefie euro na Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, „Analizy Natolińskie”, nr 5(57)/2012.

³⁴ M. Stolarczyk, op. cit., s. 52 i nast.

³⁵ W. M. Orłowski, *Scenariusze rozwoju Unii Europejskiej w kontekście zmian globalnych*, [w:] A. Kuliński, J. Woźniak (red.), op. cit., Kraków 2011, ss. 38-40.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem.

stwa w Unii Europejskiej³⁸.

Z drugiej jednak strony warto zaryzykować stwierdzenie, że trudna sytuacja wewnętrzna Unii Europejskiej spowodowała spadek zainteresowania polityką rozszerzenia wśród dotychczasowych państw członkowskich UE. Co więcej, kryzys, który porównywany jest do Wielkiego Kryzysu z XX w., wywołał szerokie dyskusje o kierunku dalszej integracji i przyszłości Unii Europejskiej. Podkreśla się, iż nie jest to pierwszy kryzys, z którym zmagają się Unia, do tej pory wychodząc zwycięsko z wszelkich trudności, a najlepszym i najskuteczniejszym rozwiązaniem będzie jeszcze ściślejsza współpraca, jednakże coraz częściej prezentowane są scenariusze dezintegracji Unii Europejskiej, od rozpadu (bądź częściowego rozpadu) strefy euro, aż do zupełnej deprecjacji instytucji unijnych.

W obliczu tak trudnej sytuacji wewnętrznej, dylematy związane z rozszerzeniem Unii Europejskiej wydają się bardzo odległe i nieinteresujące: najważniejsze jest rozwiązanie bieżących problemów, które od gospodarczych przekształciły się w polityczne. Warto zatem zaryzykować stwierdzenie, że potencjalne członkostwo w UE kolejnych państw zależy właśnie od rozwiązania tychże problemów, a skuteczność polityki rozszerzenia zależy od skuteczności samej Unii Europejskiej, tak na arenie międzynarodowej, jak i wewnątrz organizacji.

LITERATURA

Dokumenty:

- Skonsolidowany Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, C 83, 30.03.2010.
- Council of the European Union, European Council in Copenhagen 21-22 June 1993. Conclusions of the Presidency, SN 180/1/93 REV 1.
- Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania w okresie 2006-2007 wraz ze sprawozdaniem specjalnym dotyczącym zdolności UE do przyjmowania nowych państw, COM(2006)0649.
- Parlament Europejski, Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego w sprawie instytucjonalnych aspektów zdolności Unii Europejskiej do przyjmowania nowych państw członkowskich, 2006/226 (INI), Dz. Urz. UE C 317 E/485 z 23.12.2006.

³⁸ Jedynie Islandia dała wyraz swoim zastrzeżeniom odnośnie do „opłacalności” aspirowania do członkostwa, wstrzymując negocjacje akcesyjne i zapowiadając wycofanie swojego wniosku. W tym przypadku uwagę należy jednak zwrócić na przyczynę pogłębienia integracji Islandii i Unii Europejskiej. Europejskie aspiracje Islandii ściśle wiążą się z wybuchem kryzysu gospodarczego, który wstrząsnął sektorem bankowym i całą islandzką gospodarką. W październiku 2008 r., w ciągu jednego tygodnia, upadły trzy największe banki Islandii, co doprowadziło do załamania całego systemu bankowego. Co trzeba także zauważyć – to wsparcie UE dla Islandii pozwoliło wrócić państwu na drogę wzrostu gospodarczego, jednocześnie osłabiając motywację tego państwa w odniesieniu do akcesji. Zob.: M. Śmieszek, *Quo vadis Islandia? O wydarzeniach ostatnich miesięcy na Islandii i ich znaczeniu dla UE*, „Komentarze natolińskie”, nr 2(21)/2013; D. Payne, L. Puka, *Stosunki Islandii z Unią Europejską: potrzeba partnerstwa*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych”, nr 102 (1078)/2013.

KRYZYS GOSPODARCZY A ZDOLNOŚĆ INTEGRACYJNA UNII EUROPEJSKIEJ
– POLITYCZNE KONSEKWENCJE KRYZYSU EKONOMICZNEGO

- Parlament Europejski, Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie komunikatu Komisji dotyczącego strategii rozszerzenia i najważniejszych wyzwań w okresie 2007-2007, 2006/2252 (INI), Dz. Urz. UE C 317/E/480 z 23.12.2006.
- Monitor Integracji Europejskiej, Agenda 2000 – Unia Europejska Rozszerzona i Silniejsza, [Online], dostępne: http://polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/rozszerzenie/files/Dokumenty/rozszerzenie_UE/Agenda_2000_-_UE_rozszerzona_i_silniejsza.pdf, 15.08.2014.

Druki zwarte:

- Smith D., *Eurofutures: Five Scenarios for the New Millenium*, Oxford 1997.
- Szymański A., *Rozszerzanie Unii Europejskiej. Współczesne uwarunkowania i perspektywy kontynuacji procesu*, Warszawa 2012.

Najważniejsze artykuły:

- Brudzińska K., *Kryzys w strefie euro a agenda demokratyzacyjna Unii Europejskiej*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych”, nr 72(937)/2012.
- Grosse T. G., *Kryzys wspólnej waluty: konsekwencje polityczne dla integracji europejskiej*, [w:] A. Kukliński, J. Woźniak (red.), *Unia Europejska. Dylematy XXI wieku*, Kraków 2011.
- Grosse T. G., *Kryzys europejskiej waluty. Konsekwencje polityczne*, „Analizy Natolińskie”, nr 3(51)/2011.
- Kuźniar R., *Geopolityczne wyzwania Unii Europejskiej w nadchodzących dziesięcioleciach*, [w:] A. Kukliński, J. Woźniak (red.), *Unia Europejska. Dylematy XXI wieku*, Kraków 2011.
- Orłowski W. M., *Scenariusze rozwoju Unii Europejskiej w kontekście zmian globalnych*, [w:] A. Kukliński, J. Woźniak (red.), *Unia Europejska. Dylematy XXI wieku*, Kraków 2011.
- Saryusz-Wolski J., *Unia Europejska wobec kryzysu*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, 2(15)/2013.
- Stolarczyk M., *Implikacje kryzysu Unii Europejskiej dla dalszego procesu integracji*, „Kra-kowskie Studia Międzynarodowe”, nr 3/2012.
- Żurawski vel Grajewski P., *Wpływ kryzysu w strefie euro na Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, „Analizy Natolińskie”, nr 5(57)/2012.

AMANDA WITULSKA

WYDZIAŁ POLITOLOGII I STUDIÓW MIĘDZYNARODOWYCH
UNIwersytet MIKOŁAJA KOPERNIKA W TORUNIU

Stan przygotowań Polski do transformacji walutowej oraz skutki przyszłego wprowadzenia euro

Streszczenie: Artykuł prezentuje sytuację Polski na tle trwających przygotowań do integracji walutowej z państwami strefy euro. Przedstawia sposób, w jaki państwo powinno dostosować swoje warunki do standardów obowiązujących w eurozonie. Autorka analizuje poszczególne kryteria konwergencji, stopień ich realizacji oraz potencjalne skutki wprowadzenia euro w Polsce. W tym celu zestawione zostały ze sobą korzyści i koszty przyszłej zamiany polskiego złotego na euro. Natomiast przy podziale skutków konwergencji uwzględniono czas i skalę ich oddziaływania.

Wstęp

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej (UE), poprzedzone długoletnim procesem negocjacyjnym, było pierwszym krokiem państwa ku integracji z gospodarkami zachodnioeuropejskimi. Jednym z jej elementów było wzmocnienie więzi ekonomicznych w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej powstałej na mocy Traktatu z Maastricht. Drugi krok stanowi obecnie perspektywa włączenia Polski w struktury jednolitego rynku walutowego, czego wynikiem będzie konwersja polskiego złotego na euro. Rozpoczęcie procesu integracji walutowej jest bowiem pewne. Ratyfikując Traktat o przystąpieniu do Unii Europejskiej, Polska zobowiązała się do zastąpienia złotego wspólną walutą europejską. Jednak, aby stała się członkiem strefy euro, musi spełnić kryteria konwergencji, wyszczególnione w Traktacie z Maastricht i jego liżbońskiej aktualizacji. Konieczność wdrożenia tych zasad stanowi odpowiedź na pytanie, dlaczego po dekadzie członkostwa w Unii nadal posługujemy się polskim złotym. Aby osiągnąć wyznaczone wskaźniki konwergencji, niezbędne jest odpowiednie dostosowanie polityki gospodarczej oraz przygotowanie prawnych i organizacyjnych podstaw państwa do wprowadzenia nowej waluty. Na jakim etapie wdrażania zmian jest obecnie zatem nasze państwo? Jakie skutki przyniesie mu nieunikniona transformacja walutowa? Chcąc odpowiedzieć na te pytania, należy dokonać analizy sytuacji gospodarczej Polski oraz ocenić stan wypełnienia kryteriów konwergencji, poprzez porównanie wartości jej wskaźników z wartościami referencyjnymi, a następnie zestawienie ze sobą korzyści i koszty przyszłej zamiany polskiego złotego na euro.

Sytuacja Polski w kontekście przygotowań do integracji walutowej

Obecnie Polska nie jest gotowa do wprowadzenia europejskiej waluty. Cały czas jesteśmy w fazie dążenia do koniecznego przekształcenia systemu gospodarczego. Taki krok wiąże się z oczywistą utratą niezależności polityki pieniężnej, która z momentem wejścia do strefy euro realizowana jest wspólnie z pozostałymi państwami Eurolandu¹. W przypadku potencjalnego dołączenia Polski do grona tych państw pojawiłaby się konieczność wprowadzenia zmian w ustawie zasadniczej, ponieważ artykuł 227 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. wyraźnie określa Narodowy Bank Polski (NBP) jako bank centralny odpowiadający za wartość pieniądza, mający wyłączne prawo do jego emisji, a także podkreśla obowiązek *ustalania i realizowania polityki pieniężnej*². Na skutek integracji walutowej polityka pieniężna Polski zostałaby oddana pod kontrolę Europejskiego Banku Centralnego (EBC), a NBP koordynowałby jedynie politykę fiskalną³. W takiej sytuacji bank centralny realizowałby działania w zakresie kształtowania budżetu państwa, m.in. poprzez określanie wydatków państwowych, natomiast EBC przejąłby kompetencje ustalania poziomów stóp procentowych i podaży pieniądza.

Od kondycji polskiej polityki fiskalnej zależy dziś, jak będzie kształtować się droga Polski do członkostwa w strefie euro. System finansów publicznych musi przyczynić się do stabilizacji makroekonomicznej, w znacznym stopniu zapewniając zwiększenie dopływów i ograniczenie wydatków⁴. Polityka fiskalna nie może blokować Polsce drogi w procesie akcesji do strefy euro – musi być *odpowiedzialna i przewidywalna*⁵, jej funkcjonowanie musi przyczyniać się do eliminowania wszelkich zagrożeń niewypełnienia kryteriów konwergencji.

Obecnie wymogi, które Polska musi spełnić, aby wejść do strefy euro, nie są w pełni zrealizowane. I choć data ewentualnej akcesji była wielokrotnie poddawana pod dyskusję, zarówno polityków jak i ekonomistów, to jednak wciąż nie wiadomo, kiedy rzeczywiście dokonamy walutowej transformacji. Były minister finansów – Jacek Rostowski oraz Andrzej Bartkowski – były minister budownictwa i infrastruktury, proponowali nawet jednostronną euroizację⁶, która miałaby odbyć się za zgodą Unii Europejskiej⁷. Według ekonomistów taki proces zajęłoby Polsce maksymalnie dwa

1 Por.: J. Growiec, *Integracja monetarna z makroperspektywy*, [w:] M. Bukowski (red.), *Wpływ wejścia Polski do strefy euro na bezrobocie i zatrudnienie*, tom I, Warszawa 2008, s. 7.

2 Art. 227 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

3 Por.: NBP, Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej, Warszawa 2009, s. 13.

4 Ibidem, s. 261.

5 Ibidem.

6 Jednostronna euroizacja polega na zastąpieniu narodowej waluty walutą euro bez uzyskania zgody Unii.

7 Por.: A. Bartkowski, J. Rostowski, *Dlaczego jednostronna euroizacja ma sens w przypadku Polski i (niektórych) innych krajów kandydujących*, [Online], dostępne: http://www.nbp.pl/Konferencje/droga_do_euro/bratkowski_rostowski_pl.pdf, 2.04.2014., s. 1.

lata i zostałyby poprzedzony rozmową z Unią Europejską, która najpierw musiałaby wyrazić akceptację dla tego pomysłu. Było tak w przypadku Watykanu, San Marino i Monako, którym udało się osiągnąć konsensus, jednak wynikało to z tradycyjnego powiązania walutowego z państwami oficjalnie posiadającymi euro, a więc kolejno – Włochami i dwukrotnie Francją. Polska nie może używać tego typu argumentów. Nie może pozwolić sobie także na jednostronną euroizację bez porozumienia z UE, ponieważ taki krok byłby uważany za pogwałcenie traktatów unijnych⁸. Takiej formy wprowadzenia europejskiej waluty dopuściły się Andora, Czarnogóra i Kosowo. Andora podpisała już umowę o członkostwie w Unii Gospodarczej i Walutowej, niemniej zanim to nastąpiło, używała euro jako faktycznej waluty bez zgody UE. Z kolei Czarnogóra i Kosowo używały niemieckiej marki jako waluty narodowej, jednak w związku z usunięciem jej z obiegu samowolnie przyjęły euro⁹. Taka droga również nie daje Polsce szans na wprowadzenie zmian, dlatego pozostaje jej sumienne spełnienie warunków konwergencji oraz dostosowanie swojej polityki fiskalnej do wymagań, które stawia Unia Gospodarcza i Walutowa.

Założenia kryteriów konwergencji

Kryteria konwergencji określają zasady, które państwo aspirujące do wejścia do strefy euro ma obowiązek spełnić, aby stać się jej prawowitym członkiem. Reguły te skonstruowane zostały w celu zagwarantowania kandydatom odpowiedniego przygotowania ich gospodarek do przyjęcia nowej waluty¹⁰. Ważne jest, aby kandydat nie tylko osiągnął wytyczone cele, ale także starał się utrzymać permanentną stabilność ekonomiczną, która powinna być porównywalna z kondycją gospodarek państw już należących do Eurolandu. Aby właściwie ocenić stan wypełnienia przez Polskę wymogów konwergencji, konieczne jest przeanalizowanie jej kryteriów w sposób, jaki w „Raportie o konwergencji” przedstawia EBC¹¹. Badając poziom integracji ze strefą euro, należy uwzględnić sytuację cenową, wysokość długu publicznego, wielkość stóp procentowych, kondycję finansów publicznych oraz stopień stabilności kursu walutowego. Aby integracja walutowa mogła zostać w pełni zrealizowana, Polska musi utrzymać wysokość wszystkich wymienionych wskaźników poniżej ustalonych wartości referencyjnych.

W pierwszej kolejności kryteria konwergencji nakładają obowiązek ustabilizowania cen i zbliżenia ich poziomu do standardów unijnych. Osiągnięcie wysokiego poziomu ich stabilności zachodzi wtedy, gdy inflacja państwa kandydującego do strefy euro jest zbliżona do poziomu trzech państw o najniższej inflacji¹². *Stabilność cenowa*

⁸ Por.: M. Domagała, *Do strefy euro poszli rogi na skrót*, [Online], dostępne: <http://www.polskatimes.pl/artukul/170426,do-strefy-euro-poszli-droga-na-skroty,1,id,t,sa.html>, 4.04.2014.

⁹ Por.: The euro outside the euro area, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/world/outside_euro_area/, 04.04.2014.

¹⁰ Por.: Komisja Europejska, *Unia Gospodarcza i Walutowa oraz euro*, Luksemburg 2013, s. 5.

¹¹ Por.: Europejski Bank Centralny, Raport o konwergencji – czerwiec 2014, Frankfurt 2014, s. 8.

¹² Por.: J. Piotrowski, *Budowa Unii Gospodarczej i Walutowej*, [w:] R. Michalski (red.), *Wpływ wejścia Polski do strefy euro na bezrobocie i zatrudnienie*, tom II, s. 20.

oznacza utrzymywanie się przeciętnego wskaźnika inflacji w okresie jednego roku poprzedzającego ocenę na poziomie nie wyższym od średniego wskaźnika inflacji trzech krajów o najniższym ich poziomie powiększonym o 1,5 punktu procentowego¹³. Za miarę inflacji uznaje się ceny konsumpcji, przy czym musi ona uwzględniać różnicowanie występujące w metodologiach poszczególnych państw. Co to oznacza dla Polski? Obecnie średnia trzech państw o najniższej inflacji wynosi 0,1% (Hiszpania 0,1, Irlandia 0,1, Szwecja 0,1)¹⁴. Po powiększeniu tego wskaźnika o 1,5 pkt proc. przewyższa on inflację w Polsce, która w marcu 2014 r. wynosiła 0,7%¹⁵, dlatego obecnie wskaźnik ten uchyla nam drzwi do strefy euro.

Szersze ich otwarcie gwarantuje spełnienie drugiego kryterium, czyli utrzymanie długu publicznego poniżej 60% PKB. Co do zasady, jeżeli dług państwa aspirującego przekracza wartość referencyjną, Unia Europejska przewiduje akceptację większego zadłużenia rządowego, jednak widoczne musi być dążenie do obniżenia i zbliżenia jego wartości do wartości preferowanej¹⁶. Jeszcze w grudniu 2013 r. w takiej sytuacji była Polska, jednak przeprowadzenie reformy w Otwartych Funduszach Emerytalnych (OFE) w lutym 2014 r. i przekazanie 51,5% aktywów z OFE do państwowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) doprowadziło do zmniejszenia długu publicznego o ponad 130 mld zł. W procentowym przeliczeniu zadłużenie państwa zmniejszyło się o 9 pkt proc. i obecnie mieści się poniżej maksymalnej dopuszczalnej granicy¹⁷.

Trzecie kryterium konwergencji to utrzymanie stóp procentowych na poziomie nieprzekraczającym 2 pkt. proc. średniej wielkości stóp procentowych trzech państw o najniższej inflacji, przy czym uwzględnia się rok poprzedzający badanie Komisji Europejskiej. Ponieważ pod uwagę brany jest poziom inflacji, nie oznacza to, że wartości stóp procentowych tych państw również są najniższe¹⁸. Dzisiejsze 2,5% stopy referencyjne¹⁹, które według raportu Rady Polityki Pieniężnej prawdopodobnie nie ulegnie zmianie przed IV kwartałem 2014 r., to wartość niższa od 5,4%, a tej wartości państwa kandydujące na członków strefy euro nie mogą przekroczyć. W przypadku Polski długoterminowa stopa procentowa wraz z końcem 2008 r. przestała wzrastać powyżej ustalonego przez EBC prognozy²⁰ i nieprzerwanie spełnia kryterium umożliwiające wejście do strefy euro²¹. Dla porównania stopa referencyjna całego EBC od listopada

¹³ Ibidem, s. 20.

¹⁴ Dane z lutego 2014 r. Por.: *Inflacja*, [Online], dostępne: <http://www.money.pl/gospodarka/unia-europejska/statystyka/inflacja/>, 04.04.2014.

¹⁵ Por.: NBP, Raport o inflacji – marzec 2014, Warszawa 2014, s. 65.

¹⁶ Por.: J. Piotrowski, op. cit., s. 20.

¹⁷ Por.: *Reforma OFE. Pieniądze z otwartych funduszy emerytalnych trafiły do ZUS*, [Online], dostępne: <http://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artukul/reforma;ofe;pieniadze;otwartych;funduszy;merytalnych;trafily;do;zus,195,0,1471427.html>, 05.04.2014.

¹⁸ Por.: J. Piotrowski, op. cit., s. 22.

¹⁹ Por.: NBP, Raport o inflacji..., op. cit., s. 42.

²⁰ Ostatnią przewyższającą próg EBC stopę referencyjną NBP odnotowano w listopadzie 2008 r. (5,75%).

²¹ Stopa referencyjna NBP (Polska), [Online], dostępne: <http://www.bankier.pl/inwestowanie/notowania/macro/dane.html?id=55>, 06.04.2014.

2013 r. utrzymywana jest na niskim poziomie 0,25%. Widoczne w 2008 r. spowolnienie koniunktury, spowodowane światowym kryzysem finansowym, zmusiło zarówno EBC jak i większość narodowych banków centralnych państw UE do obniżenia stóp procentowych, co początkowo zwiększyło dysparytet między Polską a strefą euro z 0,5 pkt proc. w 2007 r. do 2,5 pkt proc. pod koniec roku kolejnego²². Początkowo obawiano się, że trwająca niestabilność na rynkach finansowych może przyczynić się do dalszych negatywnych zmian w zakresie kryterium stóp procentowych, niemniej z perspektywy dnia dzisiejszego widzimy wyraźnie, że kondycja finansów publicznych w Polsce oraz sytuacja na rynku światowym i europejskim nie wpłynęła niekorzystnie na wypełnienie wymogu utrzymania stóp procentowych poniżej ustalonej wartości. Drzwi do strefy euro są w połowie otwarte.

Niestety, kolejnych kryteriów konwergencji Polska już nie spełnia, czego pierwszym przykładem jest zbyt wysoki deficyt finansów publicznych. Jego wielkość progowa została określona w Traktacie z Maastricht i wynosi 3% w relacji deficytu budżetu rządowego do produktu krajowego brutto²³. W przypadku, gdy państwo aspirujące do wejścia do strefy euro nie spełnia tego kryterium, Komisja Europejska ma prawo do objęcia kandydata procedurą nadmiernego deficytu, oznaczającą wydłużenie okresu dostosowania wysokości budżetu i zniwelowania deficytu do akceptowalnego poziomu. Ze względu na utrzymywanie deficytu na stosunkowo wysokim poziomie 4,4%, Polska również objęta jest tą klauzulą, co blokuje jej dalsze otwarcie drzwi do eurozony²⁴. Trzeba bowiem pamiętać, że procedura nadmiernego deficytu ma zastosowanie w przypadku państw, w których problem ten nie ma charakteru przejściowego, krótkotrwałego, lecz jest przewlekły, długotrwały, a utrzymująca się nierównowaga wyraźnie odbiega od wymaganych norm. Według Komisji Europejskiej Polska w 2013 r. nie podjęła żadnych kroków ku polepszeniu swojej sytuacji budżetowej²⁵. Datę koniecznej likwidacji nadmiernego deficytu w Polsce KE wyznaczyła na 2015 r., wydłużając okres poprawy kondycji budżetu o kolejny rok. Pierwotne założenia z 2009 r., gdy Polska ponownie²⁶ została objęta procedurą nadmiernego deficytu, przewidywały zmieszczenie się w granicy 3% PKB w 2012 r., jednak słaba kondycja finansów publicznych nie pozwoliła na wypełnienie tego kryterium²⁷. Aktualna sytuacja ekonomiczna Polski skłoniła Komisję Europejską w czerwcu 2014 r. do zawieszenia procedury nadmiernego deficytu, niemniej wciąż nie oznacza to całkowitego jej zamknięcia²⁸.

²² Por.: NBP, Raport na temat pełnego uczestnictwa..., op. cit., s. 367.

²³ Por.: J. Piotrowski, op. cit., s. 20.

²⁴ Por.: *UE zamyka procedury nadmiernego deficytu wobec sześciu krajów*, [Online], dostępne: <http://www.forbes.pl/ue-zamyka-procedury-nadmiernego-deficytu-wobec-szesciu-krajow,artykuly,178563,1,1.html>, 23.06.2014.

²⁵ Por.: *UE: Polska ma dodatkowy rok na zabicie deficytu*, [Online], dostępne: <http://www.forbes.pl/dodatkowy-rok-dla-polski-na-obnizenie-deficytu-ponizej-3-proc-pkb,artykuly,167839,1,1.html>, 08.04.2014.

²⁶ W lipcu 2008 r. RUE zniosła nałożoną w 2004 r. procedurę nadmiernego deficytu ze względu na ograniczenie go w 2007 r. do poziomu 2,0% PKB.

²⁷ Por.: UE: Polska..., op. cit.

²⁸ Por.: UE zamyka..., op. cit.

W kwestii stanu budżetowego państwa istotną rolę odgrywają systemy funduszy emerytalnych, których dochody i wydatki mogą stanowić element budżetu rządowego lub mogą zostać z niego wyłączone²⁹. Wydzielenie funduszy emerytalnych w ramach II filaru (Otwartego Funduszu Emerytalnego) przyniosło na przełomie 2006 i 2007 r. niechlubny wzrost deficytu o 2 pkt proc. Był to więc krok, który pogorszył sytuację budżetową państwa, zmuszając władzę do uregulowania kwestii związanych z konstrukcją OFE oraz celowością ich funkcjonowania. W lutym 2014 r. doszło do przekazania 51,5% dochodów zgromadzonych w prywatnych funduszach emerytalnych państwowemu ZUS. Rada Unii Europejskiej ds. ekonomicznych i społecznych (RUE) uznała to posunięcie za jednorazową próbę wpłynięcia na politykę fiskalną państwa, mającą na celu doprowadzenie do wzrostu wartości sektora finansów publicznych³⁰. RUE w dalszym ciągu nie ma więc podstaw do wyłączenia Polski z procedury nadmiernego deficytu, gdyż uzyskanie 4,6% PKB nadwyżki, będącej konsekwencją przejęcia przez państwo środków z OFE, uznane zostało za sztuczne i niedalekosiężne. Według prognoz Komisji Europejskiej w 2015 r. deficyt w Polsce nadal będzie przekraczał 3% PKB. Konieczne jest więc podjęcie działań mających na celu trwałą niwelację nadwyżki deficytu oraz uwzględniających nową metodologię Unii Europejskiej, zgodnie z którą *przejęcie przez państwo aktywów, któremu towarzyszy wzrost przyszłych zobowiązań budżetowych, nie poprawia salda sektora finansów publicznych*³¹. Jediną szansą Polski na trwałe polepszenie kondycji budżetowej jest podjęcie zdecydowanych reform, takich jak modyfikacja systemu waloryzacji rent i emerytur, zniesienie przywilejów emerytalnych oraz efektywniejsze wykorzystanie dofinansowań płynących z Unii Europejskiej. Cykliczne zwiększanie podatków stanowi niewątpliwie najszybszą drogę do zmniejszenia problemów deficytowych państwa, ale niesie za sobą także wiele negatywnych konsekwencji, które w dłuższej perspektywie czasu mogą jeszcze bardziej pogorszyć kondycję finansową państwa.

Jeszcze jedną istotną przeszkodą uniemożliwiającą szersze otwarcie drzwi do strefy euro jest niestabilność kursu walutowego. Od kwietnia 2000 r. w Polsce obowiązuje system płynny, czego przejawem jest obecnie stosunkowo duża zmienność kursu złotego³². Aby włączyć Polskę w struktury Eurolandu, ta przez okres co najmniej dwóch lat musi podlegać mechanizmowi kursowemu zdefiniowanemu przez Europejski System Monetarny. Oznacza to, że wahania polskiego złotego muszą być stosunkowo niewielkie i nie mogą być wynikiem przeprowadzanych dewaluacji względem walut innych państw (możliwe jest zatem spełnienie kryterium stabilności waluty drogą rewaluacji, która nie jest uznana za przypadek niedozwolony)³³. Ważnym sprawdzianem

²⁹ Por.: J. Piotrowski, op. cit., s. 20.

³⁰ Por.: K. Berenda, *Rada UE nie uzna Polsce nadwyżki ze skoku na OFE*, [Online], dostępne: <http://biznes.interia.pl/raport/OFE/news/rada-ue-nie-uzna-polsce-nadwyzki-ze-skoku-na-ofe,1988722,8347,08.04.2014>.

³¹ Por.: Ibidem.

³² Por.: NBP, Raport na temat pełnego uczestnictwa..., s. 50.

³³ Por.: J. Piotrowski, op. cit., s. 20.

dla polskiego systemu ekonomicznego będzie uczestnictwo w ERM II³⁴, czyli Mechanizmie Kursów Walutowych, przygotowującym państwa członkowskie UE do wstąpienia do strefy euro poprzez redukcję wahań kursowych walut narodowych. Będąc w ERM II Polska musiałaby ograniczyć wahania złotego wobec euro do +/- 15%. Ponieważ system ten ma charakter wielostronnego porozumienia, każde z państw kandydujących może ustalić węższy przedział wahań kursowych. Ważne jest, aby taka stabilizacja walutowa nie była wynikiem zmian przeprowadzanych administracyjnie, czyli drogą wspomnianej deprecjacji lub aprecjacji³⁵.

Według Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Marka Belki, *założenie utrzymania złotego w przedziale +/- 15% do euro jest możliwe do zrealizowania, jednak może pociągnąć za sobą negatywne konsekwencje. Natychmiastowe wzmocnienie polskiego złotego mogłoby doprowadzić do zaniku konkurencyjności kosztowej*³⁶. Wysuwane przez M. Belkę propozycje włączenia Polski do strefy euro z pominięciem obowiązku przechodzenia przez system ERM II nie mają silnych, merytorycznych podstaw ku temu, aby Unia Europejska zgodziła się na tego typu ustępstwo. Widoczny sceptycyzm płynący ze środowiska zarządzającego finansami państwa oraz niechęć włączania w najbliższym czasie Polski do struktur ERM II stanowi przeszkodę w integracji walutowej ze strefą euro. Bez widocznej chęci polskich władarzy do sprostania wymogom konwergencji oraz bez wprowadzania ekonomicznych reform data przyjęcia europejskiej waluty będzie nieustannie przesuwac się w czasie³⁷. Nawet w przypadku spełnienia wszystkich kryteriów z zakresu konwergencji nominalnej, wciąż pozostaną do zrealizowania wymogi konwergencji legislacyjnej, dostosowujące prawo krajowe do prawa europejskiego, uwzględniającego w szczególności Status Europejskiego Systemu Banków Centralnych oraz artykuły 108 i 109 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³⁸. Dotyczą one m.in. konieczności uniezależnienia organów decyzyjnych NBP od władzy wykonawczej i organów krajowych. Do treści powyższych artykułów musi zostać dostosowane także ustawodawstwo krajowe, co bezpośrednio wiąże się z przeprowadzeniem zmian w Konstytucji, ustawie o NBP, ustawie o prawie bankowym oraz ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli (NIK)³⁹. Gotowość gospodarcza Polski musi zatem iść w parze z działaniami politycznymi. Czy warto jednak dążyć do jak najszybszych zmian i, będącej ich konsekwencją, integracji walutowej z pozostałymi państwami strefy euro?

³⁴ W 1999 r. ERM II zastąpił funkcjonujący od 1979 r. system ERM (ang. *European Exchange Rate Mechanism*), co związane było z utworzeniem wspólnej waluty euro – nowej kotwicy walutowej, której rolę do tej pory pełniła marka niemiecka.

³⁵ Por.: H. Bąk, *Interpretacja kryteriów konwergencji*, [w:] J. Ostaszewski (red.), *Polska w strefie euro – szanse i zagrożenia*, Warszawa 2008, s. 18.

³⁶ *Belka: przyjęcie euro nie w przewidywalnej przeszłości, bez wchodzenia do ERM II*, [Online], dostępne: <http://www.pb.pl/3560404,76079,belka-przyjecie-euro-nie-w-przewidywalnej-przyszlosci-bez-wchodzenia-do-erm-ii>, 09.04.2014 r.

³⁷ Por.: S. Bukowski, *The prospect of polish membership in the EMU on the background of global recession 2007-2009*, [w:] J. Bilski, E. Feder-Sempach (red.), *The mechanism of functioning of EMU Euro Zone enlargement – the new members' perspective*, Łódź 2010, s. 53.

³⁸ Por.: H. Bąk, op. cit., s. 16.

³⁹ Por.: Ibidem, s. 16.

Korzyści wprowadzenia euro w Polsce

W tym miejscu należy zatem zestawić ze sobą najistotniejsze korzyści i koszty związane z wprowadzeniem w Polsce wspólnej waluty. Trzeba bowiem pamiętać, że mamy stać się członkiem finansowego organizmu, który również narażony jest na odczuwanie negatywnych skutków szoków finansowych (czego najlepszym przykładem może być kryzys z 2008 r.), i który skupia w swoich strukturach zróżnicowane gospodarki o mniejszych bądź większych możliwościach i potrzebach⁴⁰. Aby jednolity obszar walutowy działał poprawnie i spełniał swoje założenia, państwa członkowskie muszą w widoczny sposób dążyć do ujednoczenia przebiegu ich cykli koniunkturalnych. Nie chodzi tu więc o prześciganie się w drodze do jak największego wzrostu gospodarczego, ale o utrzymanie swojego poziomu rozwoju na poziomie zbliżonym do pozostałych gospodarek państw członkowskich UE⁴¹. Jeżeli więc część państw przeżywa recesję, pozostałe również odnotowują porównywalny regres gospodarczy. *Jeżeli mają być stosowane jednolite instrumenty polityki pieniężnej, to wówczas efekty ich działania powinny być podobne we wszystkich regionach posługujących się wspólną walutą*⁴². Tego typu synchronizacja rynkowa ma na celu zapobieżenie wzrostowi presji inflacyjnej w jednych krajach oraz wzrostowi bezrobocia i stagnacji w pozostałych.

Kryzys związany z czterokrotnym zwiększeniem deficytu budżetowego, który dotknął Grecję w 2009 r., był dla Unii Europejskiej sprawdzianem, ukazującym brak skuteczności w zarządzaniu finansami publicznymi Unii Gospodarczej i Walutowej⁴³, co w konsekwencji pociągnęło za sobą kolejne skutki w postaci poważnego zachwiania stabilnością sektorów finansowych Irlandii, Hiszpanii i Portugalii⁴⁴. Pozostałe gospodarki strefy euro również odczuły finansowe załamanie Grecji, chociażby poprzez spadek konkurencyjności. Uwidocznienie słabości instytucjonalnej Unii Europejskiej zmniejszyło jej wiarygodność i podważyło umiejętność poprawnego sterowania jej polityką pieniężną⁴⁵. Z drugiej strony długookresowe skutki uczestnictwa we wspólnym obszarze walutowym wciąż mają istotne znaczenie w postrzeganiu eurozony jako korzystnego organizmu napędzającego i stymulującego gospodarki państw członkowskich. Skoro Polska musi stać się członkiem strefy euro, warto spojrzeć na potencjalne efekty integracji walutowej przez pryzmat maksymalizacji płynących z niej korzyści i minimalizacji kosztów⁴⁶.

Korzyści związane z uczestnictwem w strefie euro można podzielić na bezpośrednie i pośrednie. Bezpośrednie mają miejsce już w momencie zastąpienia waluty narodowej walutą europejską, z kolei pośrednie wynikają z właściwej eksploatacji korzyści

⁴⁰ Por.: J. Sawicki, *Unia Gospodarcza i Walutowa – droga do pułapki zadłużenia*, Warszawa 2012, s. 12.

⁴¹ Por.: A. Kaźmierczak, *Dylematy integracji Polski ze strefą euro*, [w:] J. Adamiec (red.), *Wprowadzenie euro w Polsce – za i przeciw*, Warszawa 2013, s. 10.

⁴² Por.: Ibidem, s. 10.

⁴³ Por.: Ibidem, s. 5.

⁴⁴ Por.: Ministerstwo Finansów, *Kryzys grecki – geneza i konsekwencje*, Warszawa 2010, s. 20.

⁴⁵ Por.: Ibidem, s. 28.

⁴⁶ Por.: P. Krajewski, *Gospodarka Polski w perspektywie wstąpienia do strefy euro*, Warszawa 2012, s. 12.

z grupy pierwszej⁴⁷. Do profitów bezpośrednich zalicza się eliminację kosztów transakcyjnych, związanych z kupnem i sprzedażą walut, z której mogą napłynąć wysokie oszczędności⁴⁸. Przed stworzeniem strefy euro szacowano je na 0,4-1% rocznie, natomiast po jej utworzeniu zauważono spadek kosztów wymiany walutowej o 0,69% łącznego PKB państw członkowskich. Wstępne obliczenia uwzględniające przyszłą integrację Polski zakładają, że wzrost likwidacji kosztów transakcyjnych mógłby wynosić 1-1,5% PKB⁴⁹. Ujednoclenie waluty pozwoliłoby na zmniejszenie wydatków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – łatwiejsza porównywalność cen prowadzi do wykreowania przez podmioty gospodarcze optymalnego rachunku ekonomicznego, czego konsekwencją jest udoskonalenie procesu związanego z podejmowaniem decyzji dotyczących alokacji kapitału⁵⁰. Beneficjentami w tym zakresie byłoby przede wszystkim przedsiębiorcy, którzy odczuliby – po pierwsze – wzrost efektywności rynku przepływu dóbr, usług, kapitału i siły roboczej, po drugie zaś – realne zwiększenie protekcji związanej z ryzykiem kursowym⁵¹.

Zlikwidowanie ryzyka kursowego stanowi odrębną, bezpośrednią korzyść związaną z wprowadzeniem w Polsce wspólnej waluty. Można ją dostrzec, analizując strukturę handlu międzynarodowego Polski. Według danych z 2014 r. Unia Europejska ma największy udział w polskim eksporcie – trafia do niej aż 76,8% towarów, z czego 53,5% do państw strefy euro⁵². Warto zauważyć, że w porównaniu z 2013 r. Polska odnotowała wzrost przychodów z eksportu do Eurolandu (z 51,9%⁵³), co w perspektywie wprowadzenia tej samej waluty nie tylko wykluczyłoby ryzyko kursowe, ale także doprowadziłoby do jeszcze większych wpływów z handlu z UE. W jeszcze większym stopniu miałyby to odniesienie do importu zagranicznego, który – mimo iż również zdominowany jest przez państwa europejskie (57,4% w lutym 2014 r.)⁵⁴ – wciąż w znacznym stopniu uzależniony jest od towarów rosyjskich i chińskich (kolejno 12,3% i 5,7%)⁵⁵, za które rozliczamy się w dolarach amerykańskich. Wprowadzenie w miejsce obecnego ryzyka w relacjach złotego z euro i innymi walutami, które zostałyby całkowicie wykluczone, pojawiłoby się ryzyko kursu wspólnej waluty europejskiej do innych walut (m.in. dolara amerykańskiego, franka szwajcarskiego czy jena japońskiego), niemniej wahania kursu euro do podstawowych walut świata są zdecy-

⁴⁷ Por.: NBP, Raport na temat pełnego uczestnictwa..., s. 91.

⁴⁸ Por.: P. Krajewski, op. cit., s. 12.

⁴⁹ Por.: Ibidem, s. 13.

⁵⁰ Por.: A. Kaźmierczak, op. cit., s. 16.

⁵¹ Por.: S. Bukowski, op. cit., s. 57.

⁵² Por.: Główny Urząd Statystyczny, Obroty handlu zagranicznego w okresie I-IV 2014 r. (wyniki wstępne), [Online], dostępne: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/handel/obroty-handlu-zagranicznego-w-okresie-i-iv-2014-r-,1,20.html>, 12.06.2014.

⁵³ Por.: Ibidem.

⁵⁴ Por.: Ibidem.

⁵⁵ Dane za styczeń 2014, GUS: Eksport w styczniu wzrósł o 5,7 proc. r/r, import o 0,7 proc., [Online], dostępne: <http://forsal.pl/artykuly/783558,gus-eksport-import-styczen-2014-handel-niemcy.html>, 12.04.2014.

dowanie mniej gwałtowne niż w przypadku takich samych relacji polskiego złotego⁵⁶. Bezpośrednie korzyści z pozbycia się ryzyka kursowego (a przynajmniej jego ograniczenia) są ściśle związane ze wzrostem inwestycji krajowych i zagranicznych, a więc jednym z profitów pośrednich zmiany waluty.

Niemniej aby przedstawić korzyści wprowadzenia euro w sposób uporządkowany, należy wcześniej wspomnieć o trzeciej korzyści bezpośredniej, mianowicie spadku stóp procentowych, stanowiących podstawowy element ekonomiczny gospodarki⁵⁷. Ten aspekt realizuje się już w trakcie wdrażania kryteriów konwergencji, które wymuszają na państwach aspirujących do ujednoczenia rynku walutowego obniżenie wartości stóp procentowych do poziomu wyznaczonego przez strefę euro. Z założenia – im stopa procentowa niższa tym wyższa konkurencyjność gospodarki – a więc lepsza atrakcyjność kredytowa oraz większa dostępność zewnętrznego finansowania przedsiębiorstw⁵⁸. W Polsce stopy procentowe oscylują w granicach bardzo niskich wartości (obecnie wspomniane 2,5%). Trzeba jednak pamiętać, że w obliczu uzewewnętrzniających się w ostatnich latach kryzysów finansowych, dotyczących również państwa funkcjonujące w ramach jednolitego rynku walutowego, istotną rolę w ocenie kondycji gospodarek odgrywają ataki spekulacyjne, które mogą doprowadzić do destabilizacji rynków finansowych utrzymujących niskie stopy procentowe. W Hiszpanii i Irlandii doprowadziły one do znacznego zintensyfikowania czynnika spekulacyjnego, czego efektem był zastój gospodarczy, widoczny szczególnie na rynkach nieruchomości.

Ważne jest więc to, w jaki sposób polityka pieniężna EBC wpływa na poszczególne gospodarki, i w jaki sposób dane państwo prowadzi własną politykę fiskalną. Odpowiednia kontrola i koordynacja finansowa może bowiem stanowić istotny element w zapobieganiu i niwelowaniu skutków ewentualnych spekulacji⁵⁹. Kryzysy finansowe minionych lat nauczyły inwestorów, że ocena zagrożenia niewypłacalności danego państwa powinna opierać się na analizie jego możliwości spłaty długu, a nie wyłącznie na tym, jaką posługuje się walutą. Jest to dobra wiadomość dla Polski oraz innych gospodarek, mających w perspektywie przyjęcie euro, gdyż *nawet gdyby ten czy inny rząd zamierzał prowadzić rozrzućną politykę budżetową, rynki finansowe podyktują koszt kapitału na tyle wysoki, że będzie to praktycznie niemożliwe*⁶⁰.

Utrzymywanie stabilnych stóp procentowych ma niewątpliwy udział w zachęcaniu inwestorów do lokowania swojego kapitału w danym państwie. Stanowi element pobudzający tempo wzrostu gospodarczego oraz integracji z rynkami finansowymi innych państw strefy euro, prowadząc w konsekwencji do pośrednich korzyści ujednoczenia waluty, czyli wzrostu inwestycji (krajowych i zagranicznych) oraz zwiększenia

⁵⁶ Por.: J. Tomkiewicz, *Wejście do strefy euro a konkurencyjność gospodarki*, [w:] *Wprowadzenie euro w Polsce – za i przeciw*, op. cit., s. 51.

⁵⁷ Por.: *Raport na temat pełnego uczestnictwa...*, s. 101.

⁵⁸ Por.: J. Tomkiewicz, op. cit., s. 51.

⁵⁹ Por.: *Ibidem*, s. 52.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 53.

skali wymiany handlowej⁶¹. Włączenie Polski w struktury eurozony będzie oznaczało zmianę wymiaru jej działań handlowych z obszaru krajowego na duży rynek obszaru ujednoczonej waluty. Należy bowiem pamiętać, że euro jest dziś walutą międzynarodową, a więc usprawnienie mechanizmów rynkowych oraz szersze włączenie się Polski w ponadnarodową wymianę handlową stanie się niemal pewne⁶². Pobudzi to konkurencyjność polskich przedsiębiorstw i wzmoże proces dostosowania zasad ich funkcjonowania do standardów zachodnioeuropejskich. Standardy te będą wiązały się przede wszystkim z możliwością lepszego wykorzystania czynników produkcji, rozszerzeniem skali produkcji, zwiększeniem zastosowania nowoczesnych technologii oraz wprowadzeniem korzystniejszych instrumentów zarządzania⁶³.

Dzięki wprowadzeniu w Polsce euro wzrost importu i eksportu będzie zdecydowanie szybszy niż w przypadku pozostania przy obecnej walucie. Zmienność kursu złotego względem walut regionu jest obecnie stosunkowo wysoka, dlatego przyjęcie stabilniejszej waluty zintensyfikuje powiązania handlowe Polski z zagranicą, a co za tym idzie, wspólna waluta będzie istotnym elementem prowadzącym do wzrostu gospodarczego państwa. Niemniej, aby skutki te miały permanentny, długotrwały charakter, niezbędne będzie dostosowanie polityki fiskalnej do nowej sytuacji ekonomicznej oraz realizowanie długookresowych programów racjonalizujących wydatki publiczne.

Koszty związane z wprowadzeniem euro w Polsce

Każda moneta ma swój awers i rewers, każda zmiana systemu monetarnego ma swoje korzyści i koszty. Tę drugą grupę skutków wprowadzenia nowej waluty otwiera konieczność dostosowania poziomu cen w Polsce do standardów unijnych. Pejoratywny charakter tego procesu kształtuje się *de facto* w psychice społeczeństwa, negatywnie nastawionego na zmiany cen. Mimo braku merytorycznych podstaw i odpowiedniej wiedzy, kierując się emocjami oraz obawą przed zmianami, obywatele przeczuwają znacznie większy wzrost cen, niż pokazują to oficjalne statystyki instytucji finansowych oraz banków centralnych⁶⁴. Przechodziły to niemal wszystkie państwa strefy euro, łącznie z Niemcami, największą europejską gospodarką, gdzie zamianę marki na euro przyjęto z oburzeniem⁶⁵. Wynikało to z faktu, iż wymiany dokonywano po zawyżonym kursie. Bywały przypadki, gdy dany produkt kosztował wcześniej 1 markę, a po transformacji walutowej cena nominalna zostawała taka sama, zmieniała się tylko nazwa waluty. Był to zabieg nieuczciwy ze względu na kurs wymiany, który ustalał wartość 1 marki równej 0,5 euro, więc nawet w przypadku sztucznego, wizualnego

⁶¹ Por.: P. Krajewski, op. cit., s. 16.

⁶² Por.: NBP, Raport na temat pełnego uczestnictwa..., s. 106.

⁶³ Por.: Ibidem, s. 107.

⁶⁴ Por.: V. Cestari, P. del Giovane, C. Rossi-Arnaud, *Memory for prices and the euro cash changeover: an analysis for cinema prices in Italy*, 2007, s. 3.

⁶⁵ Por.: T. Rożek, *Efekt cappuccino, czyli urojona drożyzna*, [Online], dostępne: <http://www.polskatimes.pl/arttykul/155764,efekt-cappuccino-czyli-urojona-drozyzna,1,id,t,sa.html>, 24.06.2014.

zaniżenia ceny z 1 marki na 0,80 euro obywatele Niemiec musieli zapłacić więcej, co budziło w nich ogólną frustrację.

Tego typu przypadki niezadowolenia społecznego miały miejsce również w innych państwach, dlatego znaleziono dla nich wspólną nazwę tzw. *efektu cappuccino*⁶⁶.

Zaokrąglanie cen, przy przeliczaniu starej waluty na nową, powoduje ich wzrost, czego naturalną konsekwencją jest niezadowolenie ludzi, zmuszonych do płacenia drożej za te same towary i usługi. Nazwa dla tego zjawiska wzięła się od nagłego wzrostu cen produktów codziennego użytku, w tym wspomnianej kawy cappuccino, która w 2002 r. wraz z wejściem Włoch do strefy euro również weszła w życie⁶⁷. Czy w Polsce zaokrąglanie cen „do góry” także spowodowałoby pojawienie się *efektu cappuccino*⁶⁸? Prawdopodobnie tak, jednak biorąc pod uwagę długookresowe skutki integracji walutowej, nasilanie się tego zjawiska nie powinno mieć miejsca.

Wprowadzenie euro w Polsce skutkować będzie utratą prawa NBP do emisji pieniądza, a co za tym idzie, utratą dochodów z tego tytułu⁶⁹. Polityką pieniężną, która straci swoją autonomiczność, zarządzać będzie EBC. Prezes NBP będzie brał udział w obradach Rady Prezesów EBC (z możliwością głosowania). Niemniej tego typu wpływ na politykę walutową będzie miał niewątpliwie ograniczony charakter⁷⁰. Ponadto NBP zobowiązany jest do przekazania Europejskiemu Bankowi Centralnemu części rezerw walutowych, gdyż z zakresu działań NBP zostanie wykluczone dokonywanie interwencji na rynku walutowym. Pieniądze te będą stanowiły zabezpieczenie na wypadek konieczności stabilizowania kursu euro. Tylko część polskich rezerw zostanie w posiadaniu polskiego banku centralnego, na wypadek zaistnienia nieprzewidzianych sytuacji losowych⁷¹. Transakcja ta oznacza jednorazowe obciążenie polskiej gospodarki, jednak jego skutki – choć nieodczuwalne z perspektywy polskiego obywatela – będą długotrwałe i nieodwracalne.

EBC będzie działać w sposób mający zapewnić polskiej gospodarce wydajność i stabilność, jednak działania te będą musiały uwzględniać kondycje gospodarek pozostałych państw strefy euro, które oczekiwać będą takich samych efektów. Istotny w postępowaniu EBC będzie także sposób amortyzowania skutków wstrząsów ekonomicznych o charakterze symetrycznym i – przede wszystkim – asymetrycznym. W pierwszym przypadku, ze względu na synchroniczne odczuwanie zmian makroekonomicznych wszystkich państw unii walutowej, EBC łatwiej jest załagodzić jego skutki, np. poprzez obniżenie stóp procentowych⁷². W drugim przypadku złagodze-

⁶⁶ Por.:Ibidem.

⁶⁷ Por.: K. Sagański, *Gorzkie Cappuccino*, [Online], dostępne: <http://biznes.newsweek.pl/gorzkie-cappuccino,47327,1,1.html>, 24.06.2014.

⁶⁸ Francuzi nazywają to zjawisko efektem bagietki, a Niemcy *teuro* (drogie euro).

⁶⁹ Por.: A. Kaźmierczak, op. cit., s. 16.

⁷⁰ Por.: NBP, Raport na temat pełnego uczestnictwa..., s. 152.

⁷¹ Por.: A. Kaźmierczak, op. cit., ss. 23-24.

⁷² Por.: A. Rogut, *Koszty i zagrożenia związane z wejściem Polski do strefy euro*, [w:] P. Kowalewski, G. Tchorek (red.), *Mechanizmy funkcjonowania strefy euro*, Warszawa 2010, s. 192.

nie negatywnych skutków szoków popytowych jest zdecydowanie trudniejsze. Aby zapewnić spójność w strefie euro, EBC musi podejmować działania dostosowawcze, których efektem ubocznym może być nasilenie różnic inflacyjnych lub obniżenie efektywności funkcjonowania wszystkich państw członkowskich. Powiązania między członkami wspólnej unii walutowej są duże, dlatego regres gospodarczy jednego państwa będzie wpływał negatywnie na pozostałe. Wysokie jest również ryzyko nieadekwatności polityki pieniężnej EBC do sytuacji poszczególnych państw, co może stanowić negatywny skutek integracji walutowej⁷³.

Zarówno konieczność dostosowania cen do wymogów UE, jak i rezygnacja z prowadzenia polityki pieniężnej może skutkować niechcianym wzrostem inflacji. Dopóki działania z zakresu polityki monetarnej są częścią kompetencji NBP, ma on prawo do wpływania na wysokość inflacji, na przykład poprzez podnoszenie stóp procentowych. Integracja walutowa i podporządkowanie się działaniom EBC pozbawi Polskę możliwości prowadzenia polityki antyinflacyjnej, co pociągnie za sobą dalsze konsekwencje⁷⁴. Przy założeniu, że podstawowa stopa procentowa w całej strefie euro będzie taka sama, wyższa inflacja w Polsce może wywołać bardzo niskie lub nawet ujemne realne stopy procentowe⁷⁵. Dalszą konsekwencją tego zjawiska może być nadmierna ekspansywność akcji kredytowych, związana z niechęcią gospodarstw domowych do oszczędzania, co w niedługim czasie może doprowadzić do wygenerowania baniek spekulacyjnych⁷⁶. To właśnie autonomiczność i elastyczność złotego pozwoliła Polsce uniknąć załamania gospodarczego w 2008 r. – w przypadku posiadania wspólnej waluty groziłaby nam albo poważna recesja, będąca wynikiem ataków spekulacyjnych (wykreowanych zbyt niskimi stopami), albo konieczność ratowania „eurobankrutów”, których załamania gospodarcze odbiłoby się na kondycji pozostałych państw strefy euro.

Dylematy Polski związane z przyjęciem europejskiej waluty

Szukając odpowiedzi na pytanie, czy Polsce powinno zależeć na jak najszybszym doprowadzeniu do transformacji walutowej, należy uwzględnić wszystkie jej skutki oraz skalę ich oddziaływania. Istotne jest również zwrócenie uwagi na fakt, iż im dłużej Polska będzie zwlekać z wejściem do euro, tym dłużej prowadzona będzie restrykcyjna polityka makroekonomiczna, odczuwalna dla całego społeczeństwa. Ponadto członkostwo w strefie euro poprzedzone będzie dwuletnim uczestnictwem w systemie ERM II, stanowiącym przedsiónek eurozony. Spełnienie wszystkich kryteriów konwergencji to tak naprawdę początek końca – dopiero utrzymanie ich na wyznaczonym przez UGiW poziomie pozwoli na włączenie Polski w struktury jednolitego rynku walutowego.

⁷³ Por.: Ibidem, s. 193.

⁷⁴ Por.: A. Kaźmierczak, op. cit., s. 17.

⁷⁵ Realna stopa procentowa to nominalna stopa procentowa pomniejszona o wskaźnik inflacji.

⁷⁶ Por.: A. Kaźmierczak, op. cit., s. 17.

Nie należy jednak oczekiwać, że dzięki członkostwu w strefie euro automatycznie dogonimy gospodarki zachodnie. Zmiana systemu walutowego może przyczynić się do polepszenia kondycji tak naprawdę wszystkich możliwych sektorów – ekonomicznego, społecznego, technologicznego, administracyjnego, bezpieczeństwa etc. – ale nie doprowadzi do prześcignięcia, ani nawet szybkiego dorównania państwom już rozwiniętym. Postęp może być widoczny, ale równie widoczny będzie w państwach zachodnich. Już z definicji tego słowa jasno wynika, że *postęp to stopniowe doskonalenie się, ulepszanie się; osiągnięcie kolejnego, wyższego etapu*⁷⁷. Biorąc pod uwagę aktualny punkt wyjścia Polski i chociażby sąsiednich Niemiec, nie da się ukryć, że oba państwa są na zupełnie innych etapach postępu, a co za tym idzie, poziom rozwoju wywołanych do tablicy Niemiec będzie zawsze wyższy od naszego. Polska *de facto* znajduje się w centrum europejskiego rynku konsumentów, co powinno zachęcić zagranicznych inwestorów do lokowania swojego kapitału właśnie tutaj⁷⁸. Ujednolicenie waluty może uatrakcyjnić rynek i przyciągnąć europejskich przedsiębiorców, ale nie jest to jedyny czynnik, mający na to wpływ. Dlatego nie należy postrzegać integracji walutowej jako procesu, który całkowicie odmieni życie gospodarcze państwa, gdyż do tego potrzebna jest płynąca z polskiej strony chęć współpracy w zakresie politycznym i ekonomicznym oraz dostosowanie rynku do standardów europejskich.

Podsumowanie

Reasumując wszystkie analizowane kryteria, które muszą zostać przez Polskę spełnione, widać wyraźnie, iż data zamiany polskiego złotego na euro cały czas jest kwestią otwartą. Wynik badań nad stanem przygotowań Polski do transformacji walutowej wskazuje na niedostateczny stopień spełnienia warunków konwergencji. Aby doszło do ujednolicenia waluty, państwo musi usprawnić funkcjonowanie swojej gospodarki i dostosować się do wymogów europejskich. Przede wszystkim konieczne jest udoskonalenie systemu fiskalnego, a co za tym idzie, zmniejszenie deficytu budżetowego, oraz ustabilizowanie kursu walutowego. Polityka pieniężna państwa powinna być permanentnie ukierunkowana na stabilność cen w średnim okresie⁷⁹ oraz utrzymanie stóp procentowych na niezmiennym poziomie nieprzekraczającym wartości referencyjnej. Proces konwergencji nominalnej wciąż trwa i oznacza brak pełnej gotowości Polski do przeprowadzenia transformacji walutowej. Uzupełnieniem powyższych wymogów jest stworzenie podstaw prawnych umożliwiających integrację ze strefą euro, gdyż aktualnie polskie ustawodawstwo wciąż nie pozwala na zmianę systemu walutowego. Z racji tego, iż konieczne będzie wprowadzenie zmian w ustawie zasadniczej, proces konwergencji prawnej również wydłuży czas przygotowań do wprowadzenia euro.

Z kolei porównując pozytywne skutki wejścia do strefy euro z negatywnymi, nale-

⁷⁷ Hasło *Postęp* [w:] E. Sobol (red.), *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2007, s. 715.

⁷⁸ Por.: A. Kaźmierczak, op. cit., s. 13.

⁷⁹ Por.: EBC, op. cit., s. 95.

ży zauważyć, że część z nich ma charakter krótkookresowy, a część – długookresowy. O ile w przypadku korzyści są to z reguły efekty permanentne⁸⁰, o tyle w przypadku kosztów znaczna ich część jest krótkotrwała. To rozróżnienie przeciąża szalę na korzyść wejścia do strefy euro. Z drugiej strony rozpatrywanie pozytywnych aspektów integracji walutowej ma charakter potencjalny (stabilność stóp procentowych, wzrost handlu zagranicznego i konkurencyjności rynkowej), podczas gdy analizowane aspekty negatywne są z góry pewne (utrata możliwości prowadzenia polityki pieniężnej). Ważne jest więc zatem, aby brać pod uwagę długoletnią perspektywę funkcjonowania w ramach jednolitego rynku walutowego, która z czasem pozwoli nam na zbliżenie się do poziomu gospodarek zachodnioeuropejskich. Wszystko musi odbyć się w swoim czasie, gdyż przedwczesna integracja może wzmocnić różnice w rozwoju gospodarczym⁸¹. Bez wątpienia powiedzenie, że czas to pieniądz, ma w tym przypadku zupełnie odwrotne znaczenie.

Literatura:

Najważniejsze dokumenty:

- Europejski Bank Centralny, Raport o konwergencji – czerwiec 2014, Frankfurt 2014.
- Komisja Europejska, Unia Gospodarcza i Walutowa oraz euro, Luksemburg 2013.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 (Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ministerstwo Finansów, Kryzys grecki – geneza i konsekwencje, Warszawa 2010.
- Narodowy Bank Polski, Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej, Warszawa 2009.
- Narodowy Bank Polski, Raport o inflacji – marzec 2014, Warszawa 2014.

Druki zwarte:

- Adamiec J. (red.), *Wprowadzenie euro w Polsce – za i przeciw*, Warszawa 2013.
- Bilski J., Feder-Sempach E. (red.), *The mechanism of functioning of EMU Euro Zone enlargement – the new members' perspective*, Łódź 2010.
- Bukowski M. (red.), *Wpływ wejścia Polski do strefy euro na bezrobocie i zatrudnienie*, tom I, Warszawa 2008.
- Cestari V., Del Giovane P., Rossi-Arnaud C., *Memory for prices and the euro cash changeover: an analysis for cinema prices in Italy*, 2007.
- Kowalewski P., Tchorek G. (red.), *Mechanizmy funkcjonowania strefy euro*, Warszawa 2010.
- Krajewski P. (red.), *Gospodarka Polski w perspektywie wstąpienia do strefy euro*, Warszawa 2012.
- Michalski R. (red.), *Wpływ wejścia Polski do strefy euro na bezrobocie i zatrudnienie*, tom II, Warszawa 2008.
- Ostaszewski J. (red.), *Polska w strefie euro – szanse i zagrożenia*, Warszawa 2008.

⁸⁰ Bez uwzględniania czynników zewnętrznych, które mogą pomniejszać korzyści płynące *stricto* z wprowadzenia wspólnej waluty.

⁸¹ Por.: A. Kaźmierczak, op. cit., s. 25.

- Sawicki J., *Unia Gospodarcza i Walutowa – droga do pułapki zadłużenia*, Warszawa 2012.
- Sobol E. (red.), *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2007.

Najważniejsze artykuły:

- Bartkowski A., Rostowski J., *Dlaczego jednostronna euroizacja ma sens w przypadku Polski i (niektórych) innych krajów kandydujących*, [Online], dostępne: http://www.nbp.pl/Konferencje/droga_do_euro/bratkowski_rostowski_pl.pdf, 2.04.2014.
- Bąk H., *Interpretacja kryteriów konwergencji*, [w:] J. Ostaszewski (red.), *Polska w strefie euro – szanse i zagrożenia*, Warszawa 2008.
- Belka: *przyjęcie euro nie w przewidywalnej przeszłości, bez wchodzenia do ERM II*, [Online], dostępne: <http://www.pb.pl/3560404,76079,belka-przyjecie-euro-nie-w-przewidywalnej-przyszlosci-bez-wchodzenia-do-erm-ii>, 9.04.2014.
- Berenda. K., *Rada UE nie uzna Polsce nadwyżki ze skoku na OFE*, [Online], dostępne: <http://biznes.interia.pl/raport/OFE/news/rada-ue-nie-uzna-polsce-nadwyzki-ze-skoku-na-ofe,1988722,8347>, 8.04.2014.
- Bukowski S., *The prospect of polish membership in the EMU on the background of global recession 2007-2009*, [w:] J. Bilski, E. Feder-Sempach (red.), *The mechanism of functioning of EMU Euro Zone enlargement – the new members’ perspective*, Łódź 2010.
- Domagała M., *Do strefy euro poszli drogą na skrót*, „Polska”, [Online], dostępne: <http://www.polskatimes.pl/artykul/170426,do-strefy-euro-poszli-droga-na-skroty,1,id,tsa.html>, 4.04.2014.
- Główny Urząd Statystyczny, *Obroty handlu zagranicznego w okresie I-IV 2014 r. (wyniki wstępne)*, [Online], dostępne: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/handel/obroty-handlu-zagranicznego-w-okresie-i-iv-2014-r,1,20.html>, 12.06.2014.
- Growiec J., *Integracja monetarna z makroperspektywy*, [w:] M. Bukowski (red.), *Wpływ wejścia Polski do strefy euro na bezrobocie i zatrudnienie*, tom I, Warszawa 2008.
- GUS: *Eksport w styczniu wzrósł o 5,7 proc. r/r, import o 0,7 proc.*, [Online], dostępne: <http://for-sal.pl/artykuly/783558,gus-eksport-import-styczen-2014-handel-niemcy.html>, 14.04.2014.
- *Inflacja*, [Online], dostępne: <http://www.money.pl/gospodarka/unia-europejska/statystyka/inflacja>, 4.04.2014.
- Kaźmierczak A., *Dylematy integracji Polski ze strefą euro*, [w:] J. Adamiec (red.), *Wprowadzenie euro w Polsce – za i przeciw*, Warszawa 2013.
- Piotrowski J., *Budowa Unii Gospodarczej i Walutowej* [w:] R. Michalski (red.), *Wpływ wejścia Polski do strefy euro na bezrobocie i zatrudnienie*, tom II, Warszawa 2008.
- *Reforma OFE. Pieniądze z otwartych funduszy emerytalnych trafiły do ZUS*, [Online], dostępne: <http://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artykul/reforma;ofe;pieniadze;z;otwartych;funduszy;emerytalnych;trafily;do;zus,195,0,1471427.html>, 23.06.2014.
- Rogut A., *Koszty i zagrożenia związane z wejściem Polski do strefy euro*, [w:] P. Kowalewski, G. Tchorek (red.), *Mechanizmy funkcjonowania strefy euro*, Warszawa 2010.
- Rożek. T., *Efekt cappuccino, czyli urojona drożyzna*, [Online], dostępne: <http://www.polskatimes.pl/artykul/155764,efekt-cappuccino-czyli-urojona-drozynna>, 1, id,t,sa.html, 24.06.2014.
- Sagański K., *Gorzkie Cappuccino*, [Online], dostępne: <http://biznes.newsweek.pl/gorzkie-cappuccino,47327,1,1.html>, 24.06.2014.

STAN PRZYGOTOWAŃ POLSKI DO TRANSFORMACJI WALUTOWEJ
ORAZ SKUTKI PRZYSZŁEGO WPROWADZENIA EURO

- *Stopa referencyjna NBP (Polska)*, [Online], dostępne: <http://www.bankier.pl/inwestowanie/notowania/macro/dane.html?id=55>, 6.04.2014.
- Tomkiewicz J., *Wejście do strefy euro a konkurencyjność gospodarki*, [w:] J. Adamiec (red.), *Wprowadzenie euro w Polsce – za i przeciw*, Warszawa 2013.
- *The euro outside the euro area*, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/world/outside_euro_area, 4.04.2014.
- *UE: Polska ma dodatkowyrok na zbicie deficytu*, [Online], dostępne: <http://www.forbes.pl/dodatkowy-rok-dla-polski-na-obnizenie-deficytu-ponizej-3-proc-pkb,artykuly,167839,1,1.html>, 8.04.2014.
- *UE zamyka procedury nadmiernego deficytu wobec sześciu krajów*, [Online], dostępne: <http://www.forbes.pl/ue-zamyka-procedury-nadmiernego-deficytu-wobec-szesciu-krajow,artykuly,178563,1,1.html>, 23.06.2014.

ANNA SAWICKA

WYDZIAŁ ZARZĄDZANIA I EKONOMII
POLITECHNIKA GDAŃSKA

Opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób prawnych podmiotów powiązanych w Unii Europejskiej i Polsce

Streszczenie: Niniejszy artykuł stanowi próbę oceny poziomu zabezpieczenia podmiotów powiązanych różnych państw członkowskich Unii Europejskiej (UE), w skład których wchodzić mogą również polskie spółki, przed podwójnym opodatkowaniem osiąganego przez nie dochodu. Brak istnienia skutecznych regulacji w tym przedmiocie prowadziłyby do dyskryminacji podmiotów powiązanych różnych państw członkowskich względem tych, które byłyby zlokalizowane na terytorium tylko jednego kraju ugrupowania. Sytuacja ta byłaby szkodliwa zarówno dla tych pierwszych podmiotów, jak i państw ich rezydencji podatkowej, a także przeczyłaby założeniom leżącym u podstaw utworzenia jednolitego rynku europejskiego.

Wstęp

W Polsce brak jest uniwersalnej terminologii odnoszącej się do zagadnienia „podmiotów powiązanych”. W literaturze, jak i w ustawodawstwie można spotkać się również m.in. z takimi terminami, jak: „przedsiębiorstwa powiązane”, „jednostki powiązane”, czy „spółki powiązane”. Jednolitego nazewnictwa nie wypracowano także dla podmiotów wchodzących w skład tej struktury, tj. „jednostki dominującej” oraz „jednostki zależnej”. Tym samym, pierwszy z nich określany jest niekiedy jako „spółka-matka”, „spółka dominująca”, „podmiot dominujący”, czy też „przedsiębiorstwo dominujące”, natomiast drugi jako „spółka-córka”, „spółka zależna”, „podmiot zależny” lub „przedsiębiorstwo zależne”.

Uregulowanie sytuacji prawno-podatkowej unijnych podmiotów powiązanych w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych miało bardzo duże znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania jednolitego rynku europejskiego. Na przestrzeni lat dostrzeżono bowiem problem podwójnego opodatkowania przedmiotowym podatkiem przepływów dochodu, które dokonywane były pomiędzy podmiotami powiązаныmi, posiadającymi rezydencję podatkową w różnych państwach członkowskich. Problem ten nie dotyczył w takim stopniu podmiotów powiązanych, które były rezydentami podatkowymi tego samego państwa. Wynikało to z faktu, że na gruncie prawa krajowego mógł on zostać rozwiązany w stosunkowo łatwy sposób¹. Tymcza-

¹ B. Brzeziński, M. Kalinowski, *Prawo podatkowe Wspólnoty Europejskiej*, Gdańsk 2006, ss. 209, 229, 259;

sem umowy międzynarodowe zawierane między państwami członkowskimi w sprawie eliminowania podwójnego opodatkowania, nie były w stanie zapewnić całkowitej ochrony wspomnianym podmiotom². W rezultacie pro-wadziło to do nierównego traktowania w zakresie opodatkowania przedmiotowym podatkiem transgranicznych i krajowych przepływów zysku w obrębie jednolitego rynku europejskiego. Sytuacja ta powodowała szereg negatywnych konsekwencji. Przede wszystkim utrudniała ona współpracę powiązanych ze sobą spółek różnych państw członkowskich, ograniczała ich produktywność oraz zdolności dostosowawcze do wymogów stawianych przez wspólny rynek, a tym samym wpływała negatywnie na ich konkurencyjność. Zauważono ponadto, że podwójne opodatkowanie prowadzi do hamowania przepływu kapitału w stosunkach międzynarodowych. Wobec tego miało ono również negatywny wpływ na gospodarki państw członkowskich poprzez zmniejszanie, niekiedy w sposób istotny, ich dochodów fiskalnych³. Wszystko to powodowało, że zakłóceniu ulegało także prawidłowe funkcjonowanie jednolitego rynku europejskiego.

Przedmiot niniejszego artykułu stanowi weryfikacja hipotezy, zakładającej, że *podmioty powiązane różnych państw członkowskich, w skład których mogą wchodzić również polskie spółki, mają obecnie na obszarze jednolitego rynku europejskiego zapewniony wysoki poziom ochrony przed podwójnym opodatkowaniem osiągniętych przez nie dochodów podatkiem dochodowym od osób prawnych.*

Problematyka ujednoczenia prawa podatkowego państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych

W początkowym okresie integracji europejskiej uważano, że dla urzeczywistnienia idei wspólnego rynku wystarczająca będzie harmonizacja podatków pośrednich oraz usunięcie barier handlowych, uznawanych za najważniejsze czynniki hamujące swobodny przepływ towarów i usług. Natomiast harmonizacja podatków bezpośrednich nie była przewidywana, gdyż sądzono, że nie wpływają one istotnie na wspólny rynek. Jednakże wraz z postępowaniem integracji oraz rozwojem Unii Europejskiej zaczęły ujawniać się również znaczące problemy w zakresie opodatkowania bezpośredniego⁴.

Mimo że na potrzebę harmonizacji podatku dochodowego od osób prawnych wskazywano już 1962 r. (w raporcie komisji Neumarka), to prace w tym zakresie zostały zintensyfikowane dopiero w latach 90. XX w.⁵ Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy był brak uregulowania w prawie pierwotnym Unii Europejskiej bezpośredniej

² B. Brzeziński, J. Głuchowski, C. Kosikowski, *Harmonizacja prawa podatkowego Unii Europejskiej i Polski*, Warszawa 1998, s. 23.

³ P. Selera, *Międzynarodowe a unijne prawo podatkowe w kontekście opodatkowania zysków przedsiębiorstw*, Warszawa 2010, s. 49.

⁴ T. Wołowicz, *Wybrane zagadnienia harmonizacji opodatkowania osób fizycznych*, [Online], dostępne: <http://www.e-finanse.com/artykuly/182.pdf>, 12.05.2014.

⁵ D. Burdach, *Harmonizacja podatków bezpośrednich w Unii Europejskiej*, „Biuletyn Skarbowy Ministerstwa Finansów”, nr 6(48), 2002, s. 1.

podstawy prawnej dla harmonizacji opodatkowania bezpośredniego⁶.

Opodatkowanie bezpośrednie należy nadal do wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Jednakże instytucje unijne mogą ingerować w ich regulacje podatkowe w takim zakresie, w jakim naruszają one swobodny przepływ towarów, osób, usług, kapitału oraz swobodę przedsiębiorczości i zasadę niedyskryminacji⁷.

Podkreślić należy, że działania podejmowane obecnie przez Unię Europejską w tym zakresie nie zmierzają do zastąpienia systemów podatkowych państw członkowskich jednym wspólnym systemem⁸. Ograniczają się one wyłącznie do eliminowania przeszkód w obszarach, w których brak regulacji skutkowałby naruszeniem zasad, stanowiących podstawę funkcjonowania jednolitego rynku europejskiego.

Prawodawca unijny, jako narzędzie harmonizacji systemów podatkowych poszczególnych państw członkowskich – jak i harmonizacji w ogóle – przyjął dyrektywę, która umożliwi utrzymanie przez te kraje niezależności bowiem istnieje możliwość wyboru środków implementacji systemów podatkowych do prawa krajowego. Państwa stowarzyszone w ramach UE są zobowiązane jedynie do realizacji celu, który w tych warunkach jawi się jako jednakowy standard⁹. Tym samym, rola Unii Europejskiej w zakresie opodatkowania bezpośredniego sprowadza się obecnie wyłącznie do ustanawiania wspólnych standardów, które następnie muszą być implementowane do krajowych systemów podatkowych.

Dorobek prawny Unii Europejskiej w zakresie przeciwdziałania podwójnemu opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób prawnych zysków podmiotów powiązanych różnych państw członkowskich

Pomimo przygotowania w 1969 r. pierwszych projektów dyrektyw skierowanych do spółek-matek i spółek-córek, to dopiero po ponad 20 latach została faktycznie urzeczywistniona ta idea w postaci przyjęcia na szczeblu wspólnotowym wspomnianych aktów prawnych. Trwający tak długo proces legislacyjny wynikał z konfliktu interesów, jaki zaistniał między państwami członkowskimi w tej dziedzinie. Negatywnym skutkiem takiego stanu rzeczy było zawężenie zakresu regulacji w stosunku do pierwotnych założeń¹⁰.

Pierwszymi aktami prawnymi wydanymi w przedmiocie eliminowania podwójnego opodatkowania unijnych jednostek powiązanych były:

⁶ C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 253.

⁷ A. Punczewicz, *Czy doczekamy się jednolitego europejskiego podatku dochodowego*, [Online], dostępny: <http://prawo.rp.pl/arttykul/69412.html?p=1>, 25.10.2014.

⁸ C. Kosikowski, op. cit., s. 254.

⁹ J. Barcz, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji*, Warszawa 2008, s. 276.

¹⁰ B. Brzeziński, J. Głuchowski, C. Kosikowski, op. cit., s. 23.

- dyrektywa Rady 90/435/EWG z dnia 23 lipca 1990 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich (dalej Dyrektywa PS);
- dyrektywa Rady 90/434/EWG z dnia 23 lipca 1990 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, wnoszenia majątku i wymiany udziałów, dotyczących spółek różnych państw członkowskich (dalej Dyrektywa MR);
- dyrektywa Rady 2003/49/WE z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego do odsetek oraz należności licencyjnych między powiązаныmi spółkami różnych państw członkowskich (dalej dyrektywa IR).

Uchwalenie przedmiotowych dyrektyw stanowiło wyraz świadomości, iż najskuteczniejszym sposobem ostatecznego rozwiązania problemu podwójnego opodatkowania dochodów podmiotów powiązanych jest przyjęcie przez wszystkie państwa członkowskie wspólnych standardów w tym zakresie.

Zgodnie z postanowieniami dyrektywy PS: państwo, w którym znajduje się siedziba spółki dominującej, zobowiązane jest do zwolnienia od podatku otrzymanej od spółki zależnej dywidendy lub do jej opodatkowania, z równoczesnym zastosowaniem metody odliczenia podatku, który został zapłacony przez spółkę zależną w innym państwie od jej dochodu. Ponadto, w myśl przepisów dyrektywy, od wspomnianej dywidendy nie pobiera się tzw. „podatku u źródła”¹¹. Z kolei dyrektywa MR zobowiązuje państwa członkowskie do kształtowania krajowych przepisów podatkowych w ten sposób, aby zyski kapitałowe, które ujawnione zostaną w trakcie zdarzeń objętych jej zakresem, nie były opodatkowane w chwili ich ujawnienia, ale dopiero w momencie realizacji, tj. sprzedaży (tzw. odroczenie momentu opodatkowania)¹². Natomiast celem dyrektywy IR jest zobowiązanie państwa ugrupowania, na którego terenie powstają odsetki i należności licencyjne, do zwolnienia ich ze wszystkich podatków pobieranych w tym kraju. W rezultacie opodatkowane one zostaną wyłącznie w państwie rezydencji podatkowej ich odbiorcy¹³.

Należy podkreślić, że prawo podatkowe Unii Europejskiej wprowadza rozwiązania, które służą eliminowaniu zarówno prawnego, jak i ekonomicznego podwójnego opodatkowania dochodów podmiotów powiązanych posiadających rezydencję dla celów podatkowych w różnych państwach członkowskich¹⁴.

Powyższe akty prawne były kilkakrotnie znacząco zmieniane. Dlatego też pierwsze z nich, tj. dyrektywa PS i dyrektywa MR, zostały uchylone i zastąpione odpo-

¹¹ C. Kosikowski, *Prawo Unii Europejskiej w systemie polskiego prawa finansowego*, Białystok 2010, ss. 220-221.

¹² P. Selera, op. cit., ss. 168-169.

¹³ H. Litwińczuk, *Podatki bezpośrednie. Prawo polskie a prawo wspólnotowe. Implementacja dyrektyw. Orzecznictwo ETS*, Warszawa 2009, s. 175.

¹⁴ M. Bodych, *Zjawisko podwójnego opodatkowania i sposoby jego eliminacji*, [Online], dostępne: <http://lexplay.pl/arttykul/Prawo-Podatkowe/Zjawisko-podwojnego-opodatkowania-i-sposoby-jego-eliminacji>, 26.10.2014.

wiednio przez dyrektywę 2011/96/UE oraz dyrektywę 2009/133/WE, uwzględniające dokonane uprzednio poprawki. Zabieg ten miał na celu zapewnienie jasności oraz zrozumiałości ich postanowień¹⁵. Z kolei dyrektywa IR od momentu jej wydania została już czterokrotnie poddana aktualizacji za sprawą takich dyrektyw Rady, jak: dyrektywa 2004/66/WE, dyrektywa 2004/76/WE, dyrektywa 2006/98/WE oraz dyrektywa 2013/13/UE. Ostatni ze wspomnianych aktów zaktualizował jednocześnie również dyrektywę PS i MR¹⁶.

Implementacja dyrektyw unijnych w sprawie przeciwdziałania podwójnemu opodatkowaniu na grunt prawa polskiego

W literaturze wskazuje się, że implementacja dyrektywy PS do prawa polskiego nie budzi zastrzeżeń. Tym samym zrealizowany został jej cel, a mianowicie eliminacja podwójnego opodatkowania dochodów w aspekcie transgranicznym¹⁷.

Z kolei, implementacja do polskiego ustawodawstwa dyrektywy MR budzi wiele kontrowersji¹⁸. W piśmiennictwie wskazuje się, że nie dokonano jej w sposób spójny i kom-pletny. Potwierdzenie tego stanowiska stanowi fakt, że ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych nie obejmuje zakresem swojej regulacji takich zagadnień, jak wniesienie zakładu do spółki, przeniesienie zarejestrowanej siedziby SE i SCE, a także operacji, w których udział biorą spółki transparentne podatkowo. Tym samym w wielu sytuacjach podatnicy będą zmuszeni do rekonstruowania skutków podatkowych transgranicznych operacji restrukturyzacyjnych, opierając się bezpośrednio na postanowieniach dyrektywy¹⁹.

W literaturze stwierdza się, że polskie przepisy implementujące dyrektywę IR oddają sens i istotę jej postanowień. Jednakże wskazuje się również na ich niedoskonałość, nieprecyzyjność oraz powodowanie licznych wątpliwości interpretacyjnych. Taki stan rzeczy wynika głównie z nienależytej dbałości o szczegóły oraz z chaotycznego stylu implementowania przez polskiego ustawodawcę. Podkreśla się, że instytucje stanowiące trzon przedmiotowej dyrektywy nie zostały w odpowiedni sposób uregulowane w polskim prawie. Dowodem tego jest brak zdefiniowania terminu „odsetek”, niepełne transponowanie definicji „spółki państwa członkowskiego” i „należności licencyjnych”, a także brak szczegółowego uregulowania problematyki „certyfikatu rezydencji”. Wskazuje się również, że w wyniku automatycznego kopiowania do prawa polskiego części postanowień przedmiotowego aktu prawnego powstały martwe regulacje, które nie znajdują zastosowania w krajowej rzeczywistości

¹⁵ Argument ten przywołany został w preambule Dyrektywy 2011/96/UE oraz dyrektywy 2009/133/WE.

¹⁶ Stan prawny na 1 lipca 2013 r.

¹⁷ H. Litwińczuk, op. cit., s. 68.

¹⁸ Ł. Kołomański, *Implementacja dyrektywy podatkowej o fuzjach ze szczególnym uwzględnieniem regulacji polskich. Problemy i kontrowersje*, Wrocław 2010, s. 35.

¹⁹ D. Dominik-Ogińska, *Harmonizacja prawa podatkowego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 171.

prawnej. Ponadto podkreśla się również, że nie dokonano implementacji na grunt prawa polskiego pewnych instytucji wspólnotowych²⁰.

Problematyka opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych transakcji podmiotów powiązanych przeprowadzonych z wykorzystaniem cen transferowych

Problem podwójnego opodatkowania może pojawić się również w przypadku stosowania cen transferowych, tj. cen odbiegających od cen rynkowych, przez podmioty powiązane różnych państw członkowskich. Z zaistnieniem takiej sytuacji należy się liczyć, jeżeli są one wykorzystywane przez wspomniane podmioty w celu obejścia prawa podatkowego, co w rezultacie prowadzić ma do minimalizowania łącznych obciążeń podatkowych całej grupy²¹. Efekt taki można uzyskać m.in. poprzez umiejętne wykorzystywanie różnic występujących pomiędzy poszczególnymi państwami w zakresie stawek podatku dochodowego od osób prawnych²². Ceny transferowe służą zatem w tym przypadku zminimalizowaniu opodatkowanego dochodu w krajach, w których istnieją duże restrykcje podatkowe i przerwaniu go do państw, gdzie wysokość wspomnianych stawek jest najniższa. Zabiegi te umożliwiają maksymalizację zysku przedsiębiorstwa wielonarodowego jako całości, ostatecznie pozwalając na zwiększenie jego konkurencyjności na arenie międzynarodowej. Z drugiej jednak strony stosowanie cen transferowych skutkuje uszczupleniem bazy opodatkowania oraz wpływów podatkowych państw²³.

Przedmiotowy problem może się ujawnić w następstwie dokonania przez administrację podatkową tzw. „korekty zysku”²⁴ przedsiębiorstwa, w sytuacji powzięcia uzasadnionych przypuszczeń, że w transakcji z podmiotem powiązaniem zastosowane zostały ceny odbiegające od cen rynkowych z myślą o zmniejszeniu zobowiązań podatkowych. Problem ten można przedstawić następująco: *jeżeli zyski przedsiębiorstwa w państwie A zostaną skorygowane w górę, to zapłaci ono podatek od sumy zysków, od których przedsiębiorstwo powiązane w państwie B zapłaciło już podatek*²⁵. Stanowić to będzie nic innego jak podwójne opodatkowanie w sensie ekonomicznym, czyli obciążenie tego samego dochodu podatkiem dochodowym u dwóch różnych podatników²⁶. Obecnie, w celu wyeliminowania przedmiotowego problemu, państwa członkowskie mogą korzystać zarówno z dorobku prawnego UE, jak i OECD.

²⁰ H. Litwińczuk, op. cit., ss. 169-170.

²¹ D. Dominik-Ogińska, op. cit., s. 178.

²² B. Brzeziński, M. Kalinowski, op. cit., s. 267.

²³ Ibidem, s. 267.

²⁴ Polega ona na oszacowaniu (ponownym ustaleniu) ich wysokości.

²⁵ S. Sojak, *Ceny transferowe. Aspekt podatkowy*, Wydawnictwo ABC, Warszawa 2003, s. 123.

²⁶ M. Zasiewska, A. Oktawiec, J. Chorażka, *Umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 181.

Początkowo państwa członkowskie Unii Europejskiej posługiwać się mogły jedynie Konwencją modelową OECD wraz z przyjętym do niej komentarzem w celu zawierania umów międzynarodowych służących eliminowania przedmiotowego problemu²⁷. Przewiduje ona dwie metody prowadzące do takiego rezultatu, tj. metodę wyłączenia i metodę zaliczenia²⁸.

Należy mieć również na uwadze, że pomimo zawierania pomiędzy państwami wspomnianych umów, w dalszym ciągu może dojść do podwójnego opodatkowania dochodu podmiotów powiązanych w wyniku nieprawidłowości w ich interpretacji. Zgodnie z Konwencją modelową OECD działania państw zmierzające do rozwiązania przedmiotowego problemu powinny przebiegać w ramach tzw. „procedury wzajemnego porozumiewania się”. Podatnicy mogą dochodzić swoich praw w drodze wspomnianej procedury na mocy konkretnej umowy zawartej w sprawie unikania podwójnego opodatkowania, niezależnie od przewidzianych w prawie krajowym środków odwoławczych. Wszczęcie omawianej procedury jest następstwem skierowania przez podatnika wniosku do właściwego organu administracji, znajdującego się – co do zasady – w państwie jego rezydencji podatkowej. W przypadku, gdy naruszenie postanowień umowy może zostać rozwiązane na gruncie prawa krajowego, to rozpatrzenie wniosku znajduje się wyłącznie w gestii wspomnianego organu. W przeciwnym razie rozwiązanie przedmiotowego problemu następuje w drodze konsultacji państw-stron umowy. Wadą procedury wzajemnego porozumiewania się jest nie wskazanie okresu, w jakim państwa powinny rozstrzygnąć daną sprawę. Tym samym, może się zdarzyć, że nie dojdą one w ogóle do porozumienia. Od 2008 r. Konwencja modelowa OECD pozwala na przeprowadzenie również „arbitrażu” w przypadku braku rozstrzygnięcia konkretnej sprawy w drodze omawianej procedury²⁹. Gwarancją efektywności tego postępowania jest związanie państw w nim uczestniczących powziętą w jego toku decyzją³⁰. Niemniej jednak, by można było skorzystać z tej zasady, niezbędna jest jej implementacja do poszczególnych umów o unikaniu podwójnego opodatkowania³¹.

Ponadto w celu eliminowania przedmiotowego problemu podatnik korzystać może również z uprzednich porozumień w sprawie ceny transferowej (ang. *Advance Pricing Arrangement* – APA), składających się – podobnie jak Konwencja modelowa – na dorobek prawny OECD. Wspomniane porozumienia zawierane są w drodze negocjacji pomiędzy podatnikiem, przynajmniej jednym podmiotem powiązanim oraz co najmniej jednym organem podatkowym. Ustalają one w nich szczególne warunki transakcji przed ich przeprowadzeniem. Główną zaletą tych porozumień jest gwaran-

²⁷ Postanowienia konwencji i wydanego do niej komentarza mają charakter tzw. *soft law*. Tym samym, nie wiążą one państw członkowskich, a jedynie stanowią zbiór wytycznych, które powinny być brane pod uwagę przy kształtowaniu ich ustawodawstwa.

²⁸ M. Klukowska-Świtalska, *Opodatkowanie dochodów osiągniętych za granicą oraz obcokrajowców w Polsce w 2009 roku*, Warszawa 2009, ss. 21-22.

²⁹ *Jak przebiega procedura wzajemnego porozumiewania się?*, [Online], dostępne: http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/382257,jak_przebiega_procedura_wzajemnego_porozumiewania_sie.html

³⁰ M. Zasiewska, A. Oktawiec, J. Chorążka, op. cit., ss. 183-184.

³¹ *Jak przebiega procedura...*, op. cit.

cja niezakwestionowania w czasie ich obowiązywania zastosowanej ceny transferowej. Jednakże mimo ich niewątpliwych zalet są one m.in. bardzo czasochłonne i kosztowne. Dlatego też nie wszystkie podmioty mogą sobie pozwolić na ich zawieranie³².

Mankamentem prawodawstwa OECD jest z kolei brak zobowiązania podatników do systematycznego sporządzania dokumentacji transakcji przeprowadzanych z wykorzystaniem cen transferowych. Do momentu wystąpienia administracji podatkowej danego państwa, z żądaniem jej przedłożenia, podatnik nie musi jej posiadać. Jednakże siedmiodniowy termin jej dostarczenia może okazać się za krótki, mając na uwadze fakt, że transakcje te mogą być przedmiotem kontroli w ciągu sześciu lat od momentu ich dokonania³³.

Przyjęcie przez Unię Europejską Konwencji arbitrażowej wynikało z tego, że w praktyce procedura wzajemnego porozumiewania się, przewidziana w Konwencji modelowej OECD, jest mało skuteczna³⁴. Tym samym rozwiązania, przyjęte w unijnym akcie prawnym, mają na celu zwiększenie skuteczności działań odnoszących się do przedmiotowego problemu³⁵. Wprowadza ona alternatywną procedurę rozwiązywania sporów, które ujawnią się w zakresie przeprowadzonej korekty zysków pomiędzy administracjami podatkowymi państw UE³⁶. Składają się na nią dwa etapy, tj. postępowanie ugodowe i postępowanie arbitrażowe. Pierwsze z nich może zostać wszczęte przez każdego podatnika, który uzna, że dokonana korekta zysku doprowadziła do podwójnego opodatkowania grupy, do której należy (przy czym prawo to przysługuje wyłącznie w terminie trzech lat od dnia pierwszego zawiadomienia o zamiarze jej przeprowadzenia). Podkreślić należy, że skorzystanie z niego nie wyklucza zastosowania środków odwoławczych przewidzianych w prawie krajowym, i na odwrót. Przedmiotowe postępowanie kończy się w momencie zawarcia ugody, wyłączając tym samym możliwość wszczęcia postępowania arbitrażowego. W przypadku niewypracowania przez administracje podatkowe, w ciągu dwóch lat od wszczęcia postępowania ugodowego – porozumienia w sprawie – możliwe jest przeprowadzenie postępowania arbitrażowego. Polega ono na zobowiązaniu wspomnianych organów do powołania wspólnej komisji doradczej, której zadaniem jest zajęcie stanowiska w zakresie sposobu wyeliminowania podwójnego opodatkowania. W tym celu ma ona prawo żądać od nich, oraz uczestniczących w postępowaniu podmiotów powiązanych, dostarczenia wszystkich niezbędnych informacji dla podjęcia decyzji. Postępowanie arbitrażowe zostaje zakończone w momencie zajęcia przez komisję stanowiska w sprawie, jednakże nie później niż w terminie sześciu miesięcy od momentu jej powołania. Jednakże nie ma ono wiążącego charakteru, dlatego też administracje

³² Raport Komitetu spraw podatkowych OECD. Wytyczne w sprawie cen transferowych dla przedsiębiorstw wielonarodowych oraz administracji podatkowych, Warszawa 2004, Rozdział IV, ss. 37-47.

³³ J. Wyciśłok, *Ceny transferowe, przedsiębiorstwa powiązane, przeliczenie dochodów*, Warszawa 2006, ss. 150-151.

³⁴ A. Dmowski, *Ceny transferowe. Analiza regulacji prawnych. Przykłady dokumentacji podatkowej*, Warszawa 2006, ss. 159-160.

³⁵ B. Brzeziński, M. Kalinowski, op. cit., s. 268.

³⁶ A. Dmowski, op. cit., s. 160.

podatkowe zainteresowanych państw mogą wspólnie podjąć inne ustalenia od tych, które zostały w nim zawarte. Przy czym, niewypracowanie przez nie porozumienia, w ciągu sześciu miesięcy od dnia doręczenia stanowiska komisji, skutkuje automatycznym związaniem nim wspomnianych organów administracji³⁷.

Podsumowanie

Do czasu uchwalenia wspomnianych dyrektyw w prawie Unii Europejskiej nie istniał żaden akt prawny regulujący zagadnienia objęte zakresem ich regulacji. Dlatego też, w ramach ugrupowania, dochodziło niejednokrotnie do podwójnego opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych podmiotów powiązanych, różnych państw członkowskich. Problem ten w mniejszej mierze dotyczył podmiotów powiązanych, które wspomniany status posiadały na obszarze tego samego państwa ugrupowania, gdyż prawo krajowe na ogół przewidywało mechanizmy eliminujące ten problem skuteczniej niż umowy międzynarodowe. Tym samym krajowe podmioty powiązane znajdowały się w lepszej sytuacji na rynku europejskim. Podnoszono więc, że istnieje problem dyskryminacji transgranicznych podmiotów powiązanych działających w obrębie jednolitego rynku europejskiego oraz, że przeczy on założeniom leżącym u podstaw jego utworzenia, powodując zakłócanie jego funkcjonowania.

Przedmiotowe dyrektywy wprowadzają neutralne, w stosunku do konkurencji, zasady opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych unijnych podmiotów powiązanych. Pozwalają one na skuteczne eliminowanie problemu podwójnego opodatkowania, dokonywanych przez nie, transgranicznych transferów dochodu. Ich właściwa implementacja do porządków prawnych państw członkowskich stanowi gwarancję jednakowego traktowania wspomnianych podmiotów, a tym samym, zapewnia równą konkurencję podmiotów powiązanych w obrębie wspólnego rynku. Dzięki temu możliwe jest znoszenie barier w jego funkcjonowaniu oraz stworzenie odpowiednich warunków do rozwoju przedsiębiorczości w Unii Europejskiej.

Pomimo sukcesów w implementacji postanowień przedmiotowych dyrektyw do prawa wewnętrznego, polski ustawodawca nie ustrzegł się również przed popełnieniem kilku błędów. Widać to w szczególności na przykładzie tzw. dyrektywy MR, która nie została implementowana do prawa polskiego w sposób spójny oraz kompletny. Tym samym nadal konieczne jest podejmowanie działań w celu dostosowywania krajowego prawa podatkowego do standardów unijnych³⁸.

Podmioty powiązane różnych państw członkowskich mają zapewnianą również ochronę przeciwko podwójnemu opodatkowaniu wynikającemu z korekty dochodów, będącej następstwem przeprowadzenia przez nie transakcji z wykorzystaniem cen transferowych. W tym celu mogą one korzystać zarówno z dorobku prawnego Unii Europejskiej, jak i OECD.

³⁷ Ibidem, ss. 162-166.

³⁸ L. Kołomański, op. cit., s. 55.

Pierwotnie wspomniane państwa mogły posługiwać się Konwencją modelową, drugiej ze wspomnianych organizacji, jednakże ze względu na jej małą efektywność w praktyce, na szczęblu unijnym przyjęto Konwencję arbitrażową, która miała zwiększyć skuteczność rozwiązywania przedmiotowego problemu. Mimo że w literaturze również poddawana jest krytyce, to wskazuje się, że cel ten został osiągnięty. Podstawową korzyścią dla podmiotów powiązanych, wynikającą z Konwencji arbitrażowej, jest określenie względnie krótkich terminów oraz nałożenie na państwa-strony obowiązku wykazania znacznej aktywności w działaniach zmierzających do eliminacji podwójnego opodatkowania³⁹.

Reasumując, można stwierdzić, że w wymiarze teoretycznym podmioty powiązane różnych państw członkowskich Unii Europejskiej, w skład których wchodzić mogą również polskie spółki, mają obecnie na obszarze jednolitego rynku europejskiego zapewniony wysoki poziom ochrony przeciwko podwójnemu opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób prawnych od osiąganych przez nie dochodów. Zarówno na gruncie Unii Europejskiej, jak i OECD wypracowane zostały mechanizmy eliminujące możliwość wystąpienia przedmiotowego problemu, jak też metody pozwalające na jego rozwiązanie w przypadku, gdyby mimo wszystko zaistniał. W wymiarze praktycznym natomiast, efektywna ochrona przed wystąpieniem tego problemu, zależy będzie od woli państw członkowskich oraz od ich należytej staranności w dostosowywaniu własnych systemów prawnych do standardów międzynarodowych. Na przykładzie Polski widać, że konieczne są dalsze prace w tym zakresie.

LITERATURA

Najważniejsze dokumenty:

- Dyrektywa Rady z dnia 23 lipca 1990 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, wnoszenia majątku i wymiany udziałów, dotyczących spółek różnych Państw Członkowskich (90/434/EWG).
- Dyrektywa Rady z dnia 23 lipca 1990 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych Państw Członkowskich (90/435/EWG).
- Dyrektywa Rady z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego do odsetek oraz należności licencyjnych między powiązаныmi spółkami różnych Państw członkowskich (2003/49/WE).

Druki zwarte:

- Apanowicz J., *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002.
- Bany K., *Modelowa konwencja w sprawie podatku od dochodu i majątku. Wersja skrócona*, Warszawa 2011.
- Barcz J., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji*, Warszawa 2008.
- Brzeziński B., Głuchowski J., Kosikowski C., *Harmonizacja prawa podatkowego Unii Euro-*

³⁹ B. Brzeziński, M. Kalinowski, op. cit., ss. 276-277.

pejskiej i Polski, Warszawa 1999.

- Brzeziński B., Kalinowski M., *Prawo podatkowe Wspólnoty Europejskiej*, Gdańsk 2006.
- Burdach D., *Harmonizacja podatków bezpośrednich w Unii Europejskiej*, „Biuletyn Skarbowy Ministerstwa Finansów”, nr 6(48) 2002.
- Dmowski A., *Ceny transferowe. Analiza regulacji prawnych. Przykłady dokumentacji podatkowej*, Warszawa 2006.
- Dominik-Ogińska D., *Harmonizacja prawa podatkowego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Klukowska-Świtalska M., *Opodatkowanie dochodów osiąganych za granicą oraz obcokrajowców w Polsce w 2009 roku*, Warszawa 2009.
- Kołomański Ł., *Implementacja dyrektywy podatkowej o fuzjach ze szczególnym uwzględnieniem regulacji polskich. Problemy i kontrowersje*, Wrocław 2010.
- Kosikowski C., *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.
- Kosikowski C., *Prawo Unii Europejskiej w systemie polskiego prawa finansowego*, Białystok 2010.
- Lipniewicz R., *Europejskie prawo podatkowe*, Warszawa 2011.
- Litwińczuk H., *Podatki bezpośrednie. Prawo polskie a prawo wspólnotowe. Implementacja dyrektyw. Orzecznictwo ETS*, Warszawa 2009.
- Litwińczuk H., Karwat P., *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, Warszawa 2008.
- Mika J. F., *Ceny transferowe, Odpowiedzialność karno skarbową, dokumentacje skarbowe*, Warszawa 2007.
- Modzelewski W., *Dyrektywy UE dotyczące podatków bezpośrednich. Komentarz*, Warszawa 2011.
- *Raport Komitetu spraw podatkowych OECD. Wytyczne w sprawie cen transferowych dla przedsiębiorstw wielonarodowych oraz administracji podatkowych*, Warszawa 2004.
- Rutowicz P., Węsierski J., *Rozliczenia podatkowe pomiędzy partnerami w Unii Europejskiej*, Warszawa 2006.
- Selera P., *Międzynarodowe a unijne prawo podatkowe w kontekście opodatkowania zysków przedsiębiorstw*, Wydawnictwo 2010.
- Sojak S., *Ceny transferowe. Aspekt podatkowy*, Warszawa 2003.
- Wyciślok J., *Ceny transferowe, przedsiębiorstwa powiązane, przeliczenie dochodów*, Warszawa 2006.
- Zalański A., *Zakaz dyskryminacji w sferze podatków bezpośrednich w prawie podatkowym Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2006.
- Zasiewska M., Oktawiec A., Chorążka J., *Umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania. Komentarz*, Warszawa 2011.

Najważniejsze artykuły:

- Bodych M., *Zjawisko podwójnego opodatkowania i sposoby jego eliminacji*, [Online], dostępny: <http://lexplay.pl/artukul/Prawo-Podatkowe/Zjawisko-podwojnego-opodatkowania-i-sposoby-jego-eliminacji>, 26.10.2014.
- Chmielewski R., *Zmiany w dyrektywie o fuzjach – zakres regulacji*, [Online], dostępny: <http://czasopisma.beck.pl/monitor-podatkowy/artukul/zmiany-w-dyrektywie-o-fuzjach-zakres-regulacji/>, 06.04.2013.

- Ciołek R., Konik T., *Odsetki i należności licencyjne w Unii bez podatku u źródła*, [Online], dostępny: <http://czasopisma.beck.pl/monitor-podatkowy/artukul/odsetki-i-naleznosci-licencyjne-w-unii-bez-podatku-u-zrodla/>, 15.04.2013.
- *Jak przebiega procedura wzajemnego porozumiewania się?*, [Online], dostępne: http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/382257,jak_przebiega_procedura_wzajemnego_porozumiewania_sie.html
- Kuźnicka B., *Dostosowanie regulacji podatkowych do rozwiązań unijnych*, Podatek dochodowy od osób prawnych, [Online], dostępne: http://www.epodatnik.pl/artukul/doradca_podatnika/179/Dostosowanie_regulacji_podatkowych_do_rozwiazan_unijnych.html, 09.03.2013.
- Maruchin W., *Podwójne opodatkowanie dywidend. Kierunki harmonizacji polskiego prawa podatkowego z prawem UE*, [Online], dostępne: <http://czasopisma.beck.pl/monitor-podatkowy/artukul/podwojne-opodatkowanie-dywidend-kierunki-harmonizacji-polskiego-prawa-podatkowego-z-prawem-ue/>, 19.03.2013.
- Maruchin W., *Wpływ wspólnego systemu opodatkowania stosowanego do odsetek oraz należności licencyjnych między powiązаныmi spółkami różnych państw członkowskich na regulacje polskie zawarte w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych*, [Online], dostępne: <http://czasopisma.beck.pl/monitor-podatkowy/artukul/wplyw-wspolnego-systemu-opodatkowania-stosowanego-do-odsetek-oraz-naleznosci-licencyjnych-miedzy-powiazanymi-spolkami-roznych-panstw-czlonkowskich-na-regulacje-polskie-zawarte-w-ustawie-o/>, 15.04.2013.
- Punczewicz A., *Czy doczekamy się jednolitego europejskiego podatku dochodowego*, [Online], dostępne: <http://prawo.rp.pl/artukul/69412.html?p=1>, 25.10.2014.
- Wołowicz T., *Wybrane zagadnienia harmonizacji opodatkowania osób fizycznych*, [Online], dostępne: <http://www.e-finanse.com/artykuly/182.pdf>, 12.05.2014.

MARTYNA DAMSKA – GRZYBOWSKA

WYDZIAŁ STUDIÓW STOSOWANYCH
WYŻSZA SZKOŁA GOSPODARKI

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
UNIwersYTET MIKOŁAJA KOPERNIKA W TORUNIU

MARCIN GRZYBOWSKI

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
UNIwersYTET MIKOŁAJA KOPERNIKA W TORUNIU

Bezpieczeństwo żywności w polityce Unii Europejskiej w świetle prac Komisji Europejskiej w 2014 r.

Streszczenie: W niniejszym artykule przedstawiono starania podejmowane przez Komisję Europejską (KE) w sferze bezpieczeństwa żywności na 2014 r. Zwrócono zarówno uwagę na działania bezpośrednie, w postaci m.in. czynności decyzyjnych, jak i działania o charakterze pośrednim, podejmowane za pomocą instytucji pomocniczych, wspierających aktywność Komisji w omawianej materii. Oprócz kwestii związanych z czynnościami podejmowanymi przez Komisję Europejską w zakresie bezpieczeństwa żywności wyjaśniono także samą istotę bezpieczeństwa żywności, w oparciu o ustawodawstwo unijne i krajowe. Wskazano także na podstawowe opracowanie w zakresie bezpieczeństwa żywności przygotowane przez Komisję Europejską – Białą Księgę w zakresie bezpieczeństwa żywności. Artykuł oparto przede wszystkim na samodzielnej analizie aktów prawa unijnego i dokumentów Komisji Europejskiej, uzupełniając ją monografiami i artykułami naukowymi.

Wstęp

Bezpieczeństwu żywności w skali globalnej, jak i w skali unijnej, przypisuje się podstawową wartość, w zakresie dążenia do wysokiego poziomu ochrony życia i zdrowia ludzkiego, przy jednoczesnym zagwarantowaniu przepływu bezpiecznej i zdrowej żywności, jako ważnego aspektu unijnego rynku wewnętrznego w ramach swobodnego przepływu żywności i pasz. Spożycie i handel żywnością związane są przede wszystkim z produktem rolnym. Ten zaś podlega coraz liczniejszym procesom przetwórczym, z zastosowaniem nowoczesnych technik rolniczych opartych na biotechnologii i mających na celu otrzymanie rolniczych odmian transgenicznych, wprowadzenie do obrotu i spożycia organizmów zmodyfikowanych w środkach spożywczych oraz pasz dla zwierząt i roślin¹.

¹ A. Oleszko, *Prawo żywnościowe wspólnotowego rynku rolnego*, Zakamycze 2006, s. 53.

W XXI w. dostęp do żywności pozostaje problemem światowym i europejskim. Niestabilne ceny na rynkach przyczyniły się do tego, że na świecie liczba głodujących przekroczyła miliard, a ponad 40 mln ubogich osób w Unii Europejskiej (UE) odczuwało w 2010 r. niedobór żywności. Bezpieczeństwo żywnościowe pozostaje zatem kluczowym wyzwaniem dla rolnictwa Unii Europejskiej, zwłaszcza, że według Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) do 2050 r. zapotrzebowanie na żywność podwoi się (zwłaszcza w gospodarkach wschodzących, takich jak Indie i Chiny)². Zgodnie z danymi FAO, do roku 2050 liczba ludności na świecie osiągnie 9,1 mld. Oznacza to wzrost o 34% w stosunku do sytuacji obecnej. Prawie cały ten wzrost ludności nastąpi w państwach rozwijających się. Około 70% ludności świata będzie stanowiło ludność miejską (w porównaniu do dzisiejszych 49%). Poziom dochodów będzie wielokrotnością tego, co mamy obecnie. Aby nakarmić to większe, bardziej miejskie i bogatsze społeczeństwo, wytwarzanie żywności powinno wzrosnąć o 70%. Roczna produkcja zbóż będzie musiała zwiększyć się do około 3 mld ton z 2,1 mld obecnie, natomiast produkcja mięsa z ponad 200 mln ton do 470 mln ton³.

Ponadto, produkcja i obrót żywnością bezpieczną, która nie szkodzi zdrowiu i życiu konsumenta, jest jednym z istotnych elementów polityki Unii Europejskiej. Szczególnie po serii zdarzających się przypadków na europejskim rynku żywnościowym, które związane są z zagrożeniami żywności typu chemicznego czy biologicznego (w tym mikrobiologicznego), jak zanieczyszczenia dioksynami, świadome zafałszowanie żywności czy ptasia grypa⁴.

W niniejszym artykule podjęto próbę przedstawienia działań podejmowanych przez Komisję Europejską w sferze bezpieczeństwa żywności na 2014 r. Chodzi tutaj zarówno o działania bezpośrednie, w postaci m.in. czynności decyzyjnych, jak i działania pośrednie podejmowane za pomocą instytucji pomocniczych, wspierających aktywność Komisji w omawianej materii. Autorzy podjęli też próbę odpowiedzi na pytanie, czy działania podejmowane przez Komisję w tej kwestii charakter długoterminowy czy też jedynie krótkoterminowy, dla celów doraźnych.

Artykuł oparto przede wszystkim na samodzielnej analizie aktów prawa unijnego oraz raportów przygotowanych przez instytucje europejskie. W celu wprowadzenia do problematyki i teoretycznego wyjaśnienia przedstawianych zagadnień, wykorzystano również literaturę przedmiotu w postaci monografii i naukowych wydawnictw periodycznych. Struktura niniejszej pracy oparta została na kryteriach przedmiotowych, tj. w pierwszej kolejności, w ramach wprowadzenia w problematykę, przedstawiono istotę bezpieczeństwa żywności oraz podstawowy akt w tej materii, jakim jest Biała Księga Komisji Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa żywności. Szczegółową część artykułu poświęcono działaniom podjętym w 2014 r., które należy podzielić na

² A. Mikuła, *Bezpieczeństwo żywności Polski*, „Roczniki Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich”, nr 4, 2012, s. 38.

³ FAO, *How to Feed the World in 2050*, [Online], dostępne: http://www.fao.org/fileadmin/templates/wfs/docs/expert_paper/How_to_Feed_the_World_in_2050.pdf, 30.08.2014.

⁴ A. Maleszka, *Akredytacja. Potwierdzenie zgodności dla wyrobów na rynku Unii Europejskiej*, Poznań 2010, s. 88.

dwie płaszczyzny – czynności instytucjonalne, czyli funkcjonowanie systemu RASFF i Biura Żywności i Weterynarii, a także postępowanie legislacyjno-decyzyjne, podejmowane bezpośrednio przez Komisję.

Istota bezpieczeństwa żywności

Jak wskazano w preambule rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 178/2002⁵, bezpieczeństwo żywności i zabezpieczenie interesów konsumenta coraz bardziej stają się przedmiotem zainteresowania ogółu społeczeństwa, organizacji pozarządowych, stowarzyszeń zawodowych, międzynarodowych partnerów handlowych i organizacji handlowych. Konieczne jest zapewnienie zaufania klienta i partnerów handlowych, poprzez otwarty i zrozumiały rozwój prawa żywnościowego oraz dzięki podejmowaniu przez władze publiczne odpowiednich kroków, mających na celu informowanie społeczeństwa, tam gdzie istnieją uzasadnione podejrzenia, że żywność może stwarzać zagrożenie dla zdrowia.

Na gruncie prawa unijnego brakuje legalnej definicji bezpieczeństwa żywności. W art. 14 cytowanego rozporządzenia 178/2002 zamieszczono jedynie domniemanie prawne mówiące, że jako żywność bezpieczną należy traktować takie środki spożywcze, które spełniają odnoszące się do nich szczegółowe wymagania unijnego prawa żywnościowego⁶.

W polskim systemie prawa ustawodawca zawarł legalną definicję bezpieczeństwa żywności, w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁷. Zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 5 cyt. ustawy, *bezpieczeństwo żywności to ogół warunków, które muszą być spełniane, dotyczących w szczególności stosowanych substancji dodatkowych i aromatów, poziomów substancji zanieczyszczających, pozostałości pestycydów, warunków napromieniania żywności, cech organoleptycznych i działań, które muszą być podejmowane na wszystkich etapach produkcji lub obrotu żywnością w celu zapewnienia zdrowia i życia człowieka.*

W literaturze przedmiotu⁸ przyjmuje się, że bezpieczeństwo żywnościowe realizowane jest w trzech wymiarach:

- fizycznej dostępności żywności, co oznacza, że krajowa gospodarka żywnościowa gwarantuje pokrycie co najmniej minimalnego zapotrzebowania fizjologicznego, import zaś dostarcza żywności ponad to minimalne zapotrzebowanie;

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 178/2002 z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz.U.UE.L.2002 r. Nr 31, s. 1 z późn. zm.

⁶ M. Taczanowski, *Prawo żywnościowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 42.

⁷ Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz.U.2010 r. Nr 136, poz. 914.

⁸ J. Małysz, *Ekonomiczna interpretacja bezpieczeństwa żywności*, [w:] S. Kowalczyk (red.), *Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacji*, Warszawa 2009, s. 82.

- ekonomicznej dostępności żywności, co jest równoznaczne z tym, że także najsłabsze ekonomicznie gospodarstwa domowe mają dostęp do niezbędnej żywności, (dzięki różnym formom pomocy żywnościowej);
- zdrowotnej jakości pojedynczego produktu żywnościowego (brak zanieczyszczeń) i spożywanej racji żywnościowej (niezbędny poziom energii i właściwa proporcja składników pokarmowych).

Standard bezpieczeństwa żywności jest wymaganym minimum dla każdego produktu żywnościowego umieszczanego na rynku. Produkt spełniający wymagania bezpieczeństwa nie musi mieć wysokiej jakości rynkowej (*food market quality*), może być przeciętnym, niewyróżniającym się szczególnymi cechami jakościowymi produktem, natomiast jego legalne wprowadzenie na rynek zależy od spełnienia wszystkich wymagań bezpieczeństwa⁹.

Biała Księga Komisji Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa żywności

Jednym z podstawowych aktów prawnych traktujących o bezpieczeństwie żywności jest Biała Księga bezpieczeństwa żywności Komisji Europejskiej¹⁰. Jak wskazano w dokumencie, polityka żywnościowa Unii Europejskiej musi być zbudowana wokół wysokich standardów bezpieczeństwa żywności, które służą do ochrony i promowania zdrowia konsumenta. Produkcja i konsumpcja żywności są kluczowe dla każdego społeczeństwa i wywierają skutki z punktu widzenia ekonomicznego, społecznego oraz konsekwencje w zakresie oddziaływania na środowisko. Ponadto, stan i jakość środowiska naturalnego, w szczególności ekosystemy, mogą mieć wpływ na różne elementy łańcucha pokarmowego. W związku z tym, istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa żywności dla konsumentów odgrywa też polityka ochrony środowiska.

Strategiczny dokument, jakim jest Biała Księga w zakresie bezpieczeństwa żywności, w kompleksowy sposób ujmuje zagadnienia związane z reformą prawa żywnościowego Unii Europejskiej, harmonogram jego realizacji oraz założenia polityki Unii w tym zakresie. W księdze zamieszczono priorytety Unii, a w szczególności program prac Dyirekcji Generalnej XXIV koordynującej realizację nowego podejścia do bezpieczeństwa i jakości żywności. Wątkiem przewodnim tego opracowania jest położenie nacisku na większą przejrzystość na wszystkich szczeblach polityki bezpieczeństwa żywnościowego. Zgodnie z postulatami Białej Księgi komisarz odpowiedzialny za ochronę zdrowia i konsumenta powinien także odpowiadać za wszystkie elementy łańcucha żywnościowego¹¹.

⁹ M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2005, s. 112.

¹⁰ Komisja Europejska, Biała Księga Bezpieczeństwa Żywności, Bruksela 12 stycznia 2000 r., COM(1999) 719.

¹¹ D. Stankiewicz, *Reforma prawa żywnościowego w Unii Europejskiej – Biała Księga dotycząca bezpieczeństwa żywności*, „Informacje Biura Studiów i Ekspertyz”, nr 782, 2011, s. 1.

W Białej Księdze zaproponowano strategię zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa żywności, określającą około 80 działań dotyczących między innymi materii legislacji. Wśród najbardziej istotnych kwestii objętych „planami” Komisji, wymienionymi w dokumencie, wskazano zapewnienie bezpieczeństwa zwłaszcza poprzez urzędowe kontrole żywności i pasz w całym łańcuchu produkcji. Podkreślono konieczność zapewnienia konsumentom bezpieczeństwa żywności przez jak najlepsze informowanie ich o produktach. Przywołane formuły były załącznikiem polityki unijnej w zakresie bezpieczeństwa żywności, w której istotną pozycję zajęła informacja dla konsumentów¹².

Funkcjonowanie systemu RASFF

Zapewnienie bezpieczeństwa żywności wymaga podejmowania działań w sposób skoordynowany i zintegrowany. Strategia bezpieczeństwa żywności w Unii Europejskiej (UE) obejmuje również System Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznej Żywności i Paszach (RASFF). Utworzony on został jako sieć wymiany informacji o zagrożeniach dotyczących środków spożywczych i pasz oraz wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością pomiędzy Państwami Członkowskimi UE. Na podstawie informacji uzyskanych z systemu RASFF możliwe jest wczesne zapobieganie zagrożeniom i niezwłoczne podejmowanie działań zaradczych. Stanowi to istotny element strategii bezpieczeństwa żywności¹³.

System RASFF, dla sprawnego działania, zbudowany jest na zasadzie sieci, do której należą: członkowie UE, Komisja Europejska i Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (ang. *European Food Safety Authority – EFSA*). Komisja Europejska jest organem, do którego w pierwszej kolejności wpływają powiadomienia o zagrożeniach. Zadaniem Komisji jest ocena każdego wpływającego powiadomienia i rozpowszechnienie go wśród pozostałych członków systemu, a także nadzorowanie działania całej sieci. Natomiast zadaniem EFSA jest ocena otrzymanego powiadomienia oraz informowanie o ryzyku związanym z łańcuchem żywnościowym. EFSA zajmuje się wydawaniem opinii naukowych oraz doradztwem, wspierając w ten sposób Komisję Europejską oraz państwa członkowskie UE w sprawnym i szybkim podejmowaniu decyzji w zakresie działań prowadzonych w celu zapewnienia ochrony konsumentów¹⁴.

13 czerwca 2014 r. Komisja Europejska przedstawiła raport RASFF za 2013 r.¹⁵ Zgodnie z tym dokumentem, w 2013 r. do Komisji trafiło 3205 zgłoszeń, z których

¹² K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego”, nr 1, 2012, s. 185.

¹³ Szerzej na temat praktycznego wykorzystania systemu RASFF patrz, np.: E. Ledzion i in., *System RASFF jako element strategii bezpieczeństwa żywności w zakresie mikotoksyn*, „Bromatologia i Chemia Toksykologiczna”, nr 4, 2010, s. 533 i nast.

¹⁴ Szerzej: I. Michalska-Požoga, *System RASFF a bezpieczeństwo żywności i żywienia w Unii Europejskiej*, „Inżyniera Przetwórstwa Spożywczego”, nr 2/4, 2013, s. 37; patrz również: D. Stankiewicz, *System wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach RASFF*, „Analizy BAS” nr 11, 2012, ss. 1-6.

¹⁵ Komisja Europejska, *RASFF – The Rapid Alert System for Food and Feed. 2013 Annual Report*, Luxembourg 2014.

596 zakwalifikowano jako ostrzeżenia, 442 to informacje do obserwacji, 705 jako powiadomienie informacyjne i 1462 zatrzymania na granicy. Powiadomienia następcze mogą prowadzić do szeregu działań, na przykład: odwołania, wycofania, przejęcia i zniszczenia produktów spożywczych. W raporcie zwrócono uwagę na takie sytuacje, jak: przenoszenie przez żywność wirusa zapalenia wątroby typu A, którego znaleziono w mieszankach jagód i truskawek, wystąpienie działań niepożądanych wywołanych przez suplementy diety z potencjalnie niebezpiecznych składników, obecność bakterii *E. coli* produkujących shigatoksynę (STEC) w mięsie, pozostałości pestycydów w produktach roślinnych.

Biuro Żywności i Weterynarii (FVO)

Zgodnie z art. 45 ust. 1 rozporządzenia 882/2004¹⁶ eksperci Komisji przeprowadzają ogólne i szczegółowe audyty w państwach członkowskich. Komisja może powołać ekspertów spośród krajów UE do udzielania pomocy swoim własnym ekspertom. Generalne i szczegółowe audyty organizowane są we współpracy z właściwymi organami państw członkowskich i przeprowadza się je w oparciu o formalne podstawy. Ich głównym celem jest zweryfikowanie, czy urzędowe kontrole, mające miejsce w państwach członkowskich, odbywają się zgodnie z wieloletnim planem krajowych kontroli, określonym w art. 41 cyt. rozporządzenia oraz w zgodzie z prawem wspólnotowym. Aby zwiększyć efektywność i skuteczność audytów Komisja może, przed przeprowadzeniem owych działań, wnieść do państw członkowskich o jak najszybsze dostarczenie aktualnych kopii planów krajowej kontroli.

Komisja realizuje te obowiązki przy pomocy swoich służb – Biura do Spraw Żywności i Weterynarii (*Food and Veterinary Office – FVO*). Biuro to funkcjonuje w ramach Dyrektoriatu Generalnego ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów (*Health and Consumer Protection Directorate-General*). Utworzone ono zostało w 1997 r. i zastąpiło Jednostkę ds. Kontroli i Inspekcji Weterynaryjnych i Fitosanitarnych (*Veterinary and Phytosanitary Inspection and Control – OVPIC*), działającą od 1991 r. w ramach Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa (*Directorate-General for Agriculture*)¹⁷. Misją Biura ds. Żywności i Weterynarii jest przeprowadzanie kontroli, inspekcji i działań pokrewnych, w tym:

- kontrola zgodności z wymogami bezpieczeństwa UE i jakości żywności, zdrowia zwierząt i roślin, dobrostanu i zdrowia w prawodawstwie Unii Europejskiej oraz w sprawie zgodności z wymaganiami dotyczącymi przywozu do UE z krajów trzecich eksportujących do UE;
- przyczynianie się do rozwoju europejskiej polityki w dziedzinie zdrowia roślin, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt;

¹⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 882/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regulami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt, Dz.U.UE.L.2004 r. Nr 165, s. 1 z późn. zm.

¹⁷ P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008, s. 140.

- przyczynianie się do rozwoju i wdrażania skutecznych systemów kontroli w zakresie zdrowia roślin, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt.

W 2014 r. Biuro Żywności i Weterynarii podejmować ma działania w pięciu obszarach priorytetowych.

1. Procedury bezpieczeństwa (*Emergency preparedness*) – kontynuacja serii rozpoznowczej, która rozpoczęła się w 2013 r., zmierzająca do zebrania informacji i identyfikacji obszarów najlepszych praktyk w zakresie planowania awaryjnego i kwestii dotyczących przygotowania na wypadek awarii. Audyty zaplanowane były na początek 2014 r., a sam projekt ma być zakończony przygotowaniem raportu podsumowującego (audyt w 2014 r. w Holandii i Słowenii).
2. Laboratoria (*Laboratories*) – opracowanie kompleksowego przeglądu wyników prac laboratoriów referencyjnych¹⁸ w różnych sektorach (audyt w 2014 r. w Belgii, Czechach, Danii, Francji, Niemczech, Irlandii, Holandii, Słowenii, Wielkiej Brytanii).
3. HACCP (ang. – *Hazard Analysis and Critical Control Points System*)¹⁹ – zasady są obecne w obszarze europejskiego prawodawstwa w zakresie żywności i paszy. Priorytet ten ma na celu ujednoczenie podejścia FVO do oceny procedur opartych na zasadach HACCP, uzyskanie przeglądu stanu realizacji i kontroli systemu HACCP w poszczególnych państwach członkowskich, identyfikację i wymianę dobrych praktyk oraz wspólne podejście do problemów. Po badaniach rozpoczętych w 2013 r. zaplanowano na 2014 r. serię audytów, które zaowocują powstaniem ogólnego sprawozdania z przeglądu (audyt w 2014 r. w Czechach, Finlandii, Holandii i Słowacji).
4. Rolnictwo ekologiczne i system geograficznych oznaczeń pochodzenia (ang. – *Organic farming and labelling and geographical indication schemes*) – audyty w tych obszarach związane z żywnością i jej jakością rozpoczęły się w 2012 r. dla poprawy polityki egzekwowania przepisów w tych sektorach – kontynuacja działań (audyt w 2014 r. w Włoszech, Holandii i Słowenii).
5. Akwakultura (*Aquaculture*) – horyzontalna ocena sektora (audyt w 2014 r. w Irlandii – wizyta studyjna i Szwecji – audyt pilotażowy)²⁰.

¹⁸ Na temat prac laboratoriów referencyjnych patrz np.: J. Wierzowiecka, *Udział laboratoriów referencyjnych w zapewnieniu jakości i bezpieczeństwa żywności*, „Zarządzanie i Finanse”, nr 3, 2012, s. 119 i nast.

¹⁹ System Analizy Zagrożeń i Krytycznych Punktów Kontroli – zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 41 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia jest to postępowanie mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa żywności przez identyfikację i oszacowanie skali zagrożeń z punktu widzenia wymagań zdrowotnych żywności oraz ryzyka wystąpienia zagrożeń podczas przebiegu wszystkich etapów produkcji i obrotu żywnością; system ten ma również na celu określenie metod eliminacji lub ograniczania zagrożeń oraz ustalenie działań korygujących. W literaturze wskazuje się, że system HACCP powinien jednak być wspierany przez stosowanie zasad dobrej praktyki higienicznej (GHP) i dobrej praktyki produkcyjnej (GMP), a zasady te – tzw. programy warunków wstępnych PRP (ang. – *Prerequisite Programs*) – powinny być zintegrowane z systemem HACCP w celu efektywnego zarządzania bezpieczeństwem żywności (D. Kołożyn-Krajewska, T. Sikora, *Zarządzanie bezpieczeństwem żywności. Teoria i praktyka*, Warszawa 2010, s. 102). Szerzej patrz również: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 48 i nast.

²⁰ Komisja Europejska, Food and Veterinary Office. Work Programme 2014, EU 2013.

Wybrane działania Komisji w zakresie polityki bezpieczeństwa żywności w 2014 r.

Od 13 grudnia 2014 r. obowiązywać zaczną nowe przepisy dotyczące przekazywania konsumentom informacji na temat żywności²¹. Rozporządzenie 1169/2011 określa ogólne zasady, wymogi i zakresy odpowiedzialności dotyczące informacji na temat żywności, a w szczególności etykietowania żywności. Ustanawia ono środki gwarantujące konsumentom prawo do informacji oraz procedury przekazywania informacji na temat żywności, przy uwzględnieniu konieczności zapewnienia elastyczności wystarczającej do reagowania na przyszłe zmiany i nowe wymogi w zakresie informacji.

W dniu 17 grudnia 2013 r. Komisja przyjęła sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie obowiązkowego oznaczania kraju pochodzenia lub miejsca pochodzenia mięsa wykorzystywanego jako składnik²².

W związku z wejściem w życie nowego rozporządzenia, do dnia 13 grudnia 2014 r., Komisja musi przedstawić sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie dotyczące obowiązkowego oznaczania kraju pochodzenia lub miejsca pochodzenia w odniesieniu do środków spożywczych, jak:

- rodzaje mięsa, inne niż wołowina, wieprzowina, mięso owiec, kóz i drobiu;
- mleko i mleko wykorzystywane jako składnik w produktach mlecznych;
- nieprzetworzone środki spożywcze;
- produkty jednoskładnikowe;
- składniki, które stanowią ponad 50% żywności.

W 2014 r. Komisja Europejska przyjęła również programy finansowania prac w zakresie poprawy bezpieczeństwa żywności. Przykładowo, maksymalny wkład na realizację programu prac dotyczącego szkoleń w zakresie bezpieczeństwa żywności i paszy, zdrowia zwierząt, dobrostanu zwierząt oraz zdrowia roślin w ramach programu „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności” na 2014 r. ustalono na poziomie 16.170.000 euro²³. Przyjęto również program dotyczący finansowania

²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylecia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004, Dz.U.U.E.L.2011 r. Nr 304, s. 18 z późn. zm.

²² Report from the Commission to the European Parliament and the Council regarding the mandatory indication of the country of origin or place of provenance for meat used as an ingredient, COM(2013) 755.

²³ Decyzja Komisji 2014/C 205/04 z dnia 30 czerwca 2014 r., w sprawie finansowania programu prac na 2014 r. dotyczącego szkoleń w zakresie bezpieczeństwa żywności i paszy, zdrowia zwierząt, dobrostanu zwierząt oraz zdrowia roślin w ramach programu „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności”, Dz.U.U.E.C.2014 r. Nr 205, s. 4.

działań w zakresie informatyzacji w sferze bezpieczeństwa żywności na poziomie 11.191.000 euro²⁴.

Komisja Europejska w 2014 r. kilkakrotnie musiała podejmować kroki w zakresie bezpieczeństwa żywności w nagłych sytuacjach kryzysowych.

Problemem, z którym borykała się Komisja w 2014 r., był afrykański pomór świń. W 2014 r. na Litwie i w Polsce wystąpiły przypadki afrykańskiego pomoru świń u dzikich świń, a bardziej precyzyjnie – u dzików, w wyniku wprowadzenia wirusa afrykańskiego pomoru świń z sąsiadujących państw trzecich, gdzie występuje ta choroba. Aby skoncentrować środki zwalczania choroby i zapobiec jej rozprzestrzenianiu się, a także aby zapobiec niepotrzebnym zakłóceniom w handlu unijnym i uniknąć nieuzasadnionych barier handlowych nakładanych przez państwa trzecie (decyzjami wykonawczymi Komisji 2014/93/UE²⁵ i 2014/134/UE²⁶ obowiązującymi do dnia 30 kwietnia 2014 r.), ustanowiono – w trybie pilnym i we współpracy z zainteresowanymi państwami członkowskimi – unijny wykaz zakażonych obszarów w tych państwach członkowskich. Ponadto ustanowiono środki kontroli w zakresie zdrowia zwierząt w odniesieniu do afrykańskiego pomoru świń w państwach członkowskich lub na ich obszarach²⁷.

Podsumowanie

Działania podejmowane przez Unię Europejską w zakresie bezpieczeństwa żywności niewątpliwie zmiierają w kierunku zapewnienia jednolitych standardów. Sam rozwój prawa żywnościowego uległ w ostatnich latach gwałtownemu przyspieszeniu. Działania Komisji podejmowane na tym szczeblu są głównie czynnościami o charakterze kontrolnym. Zintegrowane podejście Unii Europejskiej do bezpieczeństwa żywności ma na celu zapewnienie wysokiego bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt i roślin. Przede wszystkim musi się to odbywać przy jednoczesnym zapewnieniu skutecznego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Priorytetem jest zapewnienie odpowiednich mechanizmów kontroli w zakresie realizacji norm i przepisów w tej sferze.

De lege lata duże znaczenie odgrywiają mechanizmy kontroli RASFF, jak również audyty Biura Żywności i Weterynarii. Działania te mają charakter ciągły, są bowiem czynnościami wcześniej zaplanowanymi, zgodnie ze statutowymi celami działalności tych instytucji.

²⁴ Decyzja Komisji 2014/C 72/05 z dnia 28 lutego 2014 r. w sprawie finansowania programu prac na 2014 r. w zakresie narzędzi informatycznych w dziedzinie bezpieczeństwa żywności, zdrowia zwierząt, dobrostanu zwierząt oraz zdrowia roślin, Dz.U.U.E.C.2014 r. Nr 72, s. 4.

²⁵ Decyzja Komisji 2014/93/UE z dnia 14 lutego 2014 r. dotycząca niektórych środków ochronnych w odniesieniu do afrykańskiego pomoru świń na Litwie, Dz.U.U.E.L.2014 r. Nr 46, s. 20.

²⁶ Decyzja Komisji 2014/134/UE z dnia 12 marca 2014 r. dotycząca niektórych środków ochronnych w odniesieniu do afrykańskiego pomoru świń w Polsce, Dz.U.U.E.L.2014 r. Nr 74, s. 63.

²⁷ Decyzja Komisji 2014/178/UE z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie środków kontroli w zakresie zdrowia zwierząt w odniesieniu do afrykańskiego pomoru świń w niektórych państwach członkowskich, Dz.U.U.E.L.2014 r. Nr 95, s. 47.

Jeśli chodzi o czynności podejmowane bezpośrednio przez Komisję, to przede wszystkim są to działania w sferze legislacyjnej, dlatego też w tym zakresie należy je określić jako długoterminowe. Jednakże w 2014 r. Komisja była zmuszona również do wdrożenia doraźnych zadań, w związku z afrykańskim pomorem świń w Polsce i na Litwie, które miały na celu uniemożliwienie rozprzestrzenienia się tej choroby na inne państwa. Dokonując ogólnej oceny polityki Komisji Europejskiej w 2014 r. w zakresie bezpieczeństwa żywności należy wskazać, że zmierza ona w kierunku zapewnienia bezpieczeństwa w zakresie żywności i żywienia, *eo ipso* zasługuje na pozytywną ocenę.

LITERATURA

Dokumenty:

- Decyzja Komisji 2014/93/UE z dnia 14 lutego 2014 r. dotycząca niektórych środków ochronnych w odniesieniu do afrykańskiego pomoru świń na Litwie, Dz.U.U.E.L.2014 r. Nr 46.
- Decyzja Komisji 2014/C 72/05 z dnia 28 lutego 2014 r. w sprawie finansowania programu prac na 2014 r. w zakresie narzędzi informatycznych w dziedzinie bezpieczeństwa żywności, zdrowia zwierząt, dobrostanu zwierząt oraz zdrowia roślin, Dz.U.U.E.C.2014 r. Nr 72.
- Decyzja Komisji 2014/134/UE z dnia 12 marca 2014 r. dotycząca niektórych środków ochronnych w odniesieniu do afrykańskiego pomoru świń w Polsce, Dz.U.U.E.L.2014 r. Nr 74.
- Decyzja Komisji 2014/178/UE z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie środków kontroli w zakresie zdrowia zwierząt w odniesieniu do afrykańskiego pomoru świń w niektórych państwach członkowskich, Dz.U.U.E.L.2014 r. Nr 95.
- Decyzja Komisji 2014/C 205/04 z dnia 30 czerwca 2014 r., w sprawie finansowania programu prac na rok 2014 dotyczącego szkoleń w zakresie bezpieczeństwa żywności i paszy, zdrowia zwierząt, dobrostanu zwierząt oraz zdrowia roślin w ramach programu “Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności”, Dz.U.U.E.C.2014 r. Nr 205.
- Komisja Europejska, Biała Księga Bezpieczeństwa Żywności, Bruksela 12 stycznia 2000 r., COM(1999) 719.
- Komisja Europejska, Food and Veterinary Office. Work Programme 2014, EU 2013.
- Komisja Europejska, RASFF - The Rapid Alert System for Food and Feed. 2013 Annual Report, Luxembourg 2014.
- Origin labelling for meat used as an ingredient: consumers’ attitude, feasibility of possible scenarios and impacts, SWD(2013) 437.
- Report from the Commission to the European Parliament and the Council regarding the mandatory indication of the country of origin or place of provenance for meat used as an ingredient, COM(2013) 755.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 178/2002 z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz.U.U.E.L.2002 r. Nr 31, s. 1 z późn. zm.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 882/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt, Dz.U.U.E.L.2004 r. Nr 165, s. 1 z późn. zm.

BEZPIECZEŃSTWO ŻYWNOŚCI W POLITYCE UNII EUROPEJSKIEJ
W ŚWIETLE PRAC KOMISJI EUROPEJSKIEJ W 2014 R.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylecia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004, Dz.U.UE.L.2011 r. Nr 304, s. 18 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz.U.2010 r. Nr 136, poz. 914.

Dzieła zwarte:

- Kołożyn-Krajewska D., Sikora T., *Zarządzanie bezpieczeństwem żywności. Teoria i praktyka*, Warszawa 2010.
- Kowalczyk S. (red.), *Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacji*, Warszawa 2009.
- Korzycka-Iwanow M., *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2005.
- Maleszka A., *Akredytacja. Potwierdzanie zgodności dla wyrobów na rynku Unii Europejskiej*, Poznań 2010.
- Oleszko A., *Prawo żywnościowe wspólnotowego rynku rolnego*, Zakamycze 2006.
- Szymecka-Wesołowska A. (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Taczanowski M., *Prawo żywnościowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.
- Wojciechowski P., *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008.

Artykuły:

- Ledzion E. i in., *System RASFF jako element strategii bezpieczeństwa żywności w zakresie mikotoksyn*, „Bromatologia i Chemia Toksykologiczna”, nr 4, 2010.
- Leśkiewicz K., *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego”, nr 1, 2012.
- Michalska-Požoga I., *System RASFF a bezpieczeństwo żywności i żywienia w Unii Europejskiej*, „Inżyniera Przetwórstwa Spożywczego”, nr 2/4, 2013.
- Mikuła A., *Bezpieczeństwo żywności Polski*, „Roczniki Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich”, nr 4, 2012.
- Stankiewicz D., *Reforma prawa żywnościowego w Unii Europejskiej – Biała Księga dotycząca bezpieczeństwa żywności*, „Informacje Biura Studiów i Ekspertyz”, nr 782, 2001.
- Stankiewicz D., *System wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach RASFF*, „Analizy BAS”, nr 11, 2012.
- Wierzowiecka J., *Udział laboratoriów referencyjnych w zapewnieniu jakości i bezpieczeństwa żywności*, „Zarządzanie i Finanse”, nr 3, 2012.

AGNIESZKA JERAN

WYDZIAŁ NAUK SPOŁECZNYCH
UNIwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Innowacyjność pracowników, oczekiwania UE i praktyki zarządcze – studium rozbieżności na przykładzie przedsiębiorstw z Włocławka

Streszczenie: Innowacyjność uznawana jest za istotny czynnik pozycji konkurencyjnej i możliwości rozwojowych i państw, i podmiotów gospodarczych. Polska w rankingach konkurencyjności jest notowana dosyć nisko, nie spełnia też oczekiwań Unii Europejskiej (UE) w zakresie wydatków na B+R. Przechodząc z poziomu systemowego (reguł i instytucji) do poziomu przedsiębiorstw, analizie poddano wyniki dotyczące poziomu kompetencji pracowników, ich postaw wobec innowacji oraz kultury organizacyjnej i praktyk zarządczych. Zarysowany obraz, oparty na danych z Włocławka, oddaje głęboką rozbieżność między oczekiwaniami a warunkami dla innowacji na poziomie przedsiębiorstw.

Wstęp

Trudno dyskutować z tezą, że siłą napędową współczesnej gospodarki, uznawanej już za „gospodarkę opartą na wiedzy”, czy też dopiero zbliżającej się do tego stanu, są kreatywność i innowacyjność – objawiające się w tworzeniu nowych usług i produktów, odmiennie realizowanych usług już znanych, w wytwarzaniu istniejących produktów przy użyciu nowych technologii, we wszelkich modyfikacjach bądź to radykalnych (rzadziej), bądź częściowych lub imitacyjnych. Jeśli sięgać po formalne definicje to zgodnie z polską nomenklaturą¹ działalność innowacyjna jest to działalnością polegającą na opracowaniu nowej technologii i uruchomieniu na jej podstawie wytwarzania nowych lub znacząco ulepszonych towarów, procesów lub usług. Działalność innowacyjna ma charakteryzować gospodarkę i funkcjonujące w jej obrębie podmioty, ale faktycznym i wyłącznym źródłem innowacji są ludzie – działający indywidualnie lub zespołowo, w sferze nauki lub gospodarki. Innowacyjność pojawia się w ramach systemu innowacji, na który składają się²:

- instytucje sfery nauki i techniki – tworząc głównie nową wiedzę naukową i techniczną (uczelnie wyższe, instytuty naukowe i badawcze, centra badawcze);

1 Ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (tekst jedn. Dz. U. nr 116, poz. 730).

2 N. Gorynia-Pfeffer, *Istota koncepcji narodowego systemu innowacji*, „Gospodarka Narodowa”, nr 1-2, 2013, s. 131.

- przedsiębiorstwa i organizacje sfery przemysłu i usług, które prowadzą działalność technologiczno-przemysłową, wdrożenia i komercjalizacje nowych rozwiązań (w tym działy B+R przedsiębiorstw);
- podmioty prowadzące politykę innowacyjną – rządowe, regionalne i pozarządowe (np. ośrodki wspomagania przedsiębiorczości i innowacji, centra technologiczne, ośrodki doradztwa i szkoleń).

Wymienione podmioty z jednej strony tworzą ramy dla innowacyjności przedsiębiorstw, z drugiej, odpowiadają w największym stopniu za generowanie nowej wiedzy i nowych rozwiązań. Ponieważ ich tworzenie jest kosztowne i obarczone ryzykiem niepowodzenia, niezbędne w tym zakresie jest wsparcie ze strony budżetu państwa. „Strategia Europa 2020”, w ramach wskazówek stymulowania innowacyjności i rozwoju, obejmuje chociażby sugestie odpowiedniego poziomu wydatków na sektor nauki i prace B+R – miałyby to być 3% PKB³ [dla porównania – wydatki Polski to 0,67% PKB (w 2009 r.), a prognozy (optymistyczne) przewidują wzrost w roku 2020 do 1,7-1,9% PKB⁴].

Polska w rankingach innowacyjności

Państwa Unii Europejskiej, chociaż objęte tymi samymi wytycznymi i strategiami, reprezentują duże zróżnicowanie w zakresie poziomu innowacyjności. Analiza czynników sprzyjających i hamujących polski system transferu i komercjalizacji (a więc zakres nieco węższy niż system innowacyjności) obejmowała cztery główne grupy czynników⁵: strukturalne (instytucje gospodarki i wiedzy), systemowe (regulacje prawne, polityki przedsiębiorczości i innowacyjności), świadomościowo-kulturowe (wiedza o procesach innowacyjnych, postawy wobec nich) i kompetencyjne (umiejętności zarządzania procesami innowacyjnymi). O ile wytyczne unijne tworzą przede wszystkim ramy dla czynników systemowych, o tyle pozostałe z czynników mają charakter ściślejszy od kraju, jego historii, gospodarki i kultury, a w efekcie w Europie poszczególne europejskie państwa wykazują się różną innowacyjnością. W zależności od wykorzystywanej metodologii wyznaczenia rankingu innowacyjności gospodarek narodowych⁶, Polska różnie jest lokowana – raczej jednak w strefach końca rankingu. Przykładowo Sumaryczny Wskaźnik Innowacyjności lokował Polskę w 2013 r. na miejscu czwartym od końca⁷. Bardziej optymistyczny okazuje się *Innovation Union*

³ P. Dawidko, A. Górka, *Wpływ funduszy Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na rozwój polskiego sektora naukowego*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego”, nr 23, 2013, s. 122.

⁴ P. Nowak, *Poziom innowacyjności polskiej gospodarki na tle krajów UE*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu”, nr 19, 2012, ss. 160 i 166.

⁵ K.B. Matusiak, J. Guliński (red.), *System transferu technologii i komercjalizacji wiedzy w Polsce – Siły motoryczne i bariery*, Poznań-Lódź-Wrocław-Warszawa, 2010, s. 7.

⁶ A jest ich wiele – por.: P. Nowak, op. cit.

⁷ L. Piersiala, J. Nowakowska-Grunt, *Rola polityki gospodarczej w rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw*, „Economics and Management”, nr 3, 2014, s. 150.

Scoreboard 2014. Tu bowiem Polska zajmuje miejsce 24 na 28 krajów, w grupie umiarkowanych innowatorów, ale jest to awans z grupy skromnych innowatorów⁸. Polityka innowacyjności może tworzyć tylko ramy dla innowacyjności podmiotów gospodarczych, nawet samo wspieranie sfery nauki nie będzie wystarczające, jeśli przedsiębiorstwa nie będą gotowe wykorzystywać wypracowanych rozwiązań, jeśli nie będzie funkcjonował faktyczny transfer wiedzy pomiędzy nauką a gospodarką. Tymczasem czynnikami wyznaczającymi innowacyjność poszczególnych przedsiębiorstw są ich strategie, kultura organizacyjna i zasoby – przede wszystkim innowacyjni pracownicy (lub ściślej – pracownicy, których innowacyjność jest oczekiwana i wspierana).

Wewnętrzne uwarunkowania innowacyjności przedsiębiorstw

Ujęcia kreatywności i innowacyjności jednostek są bardzo różne, nie ulega wątpliwości, że istotne są zarówno czynniki osobowościowe, jak i kulturowe⁹. Niemniej istotne są także warunki, w jakich funkcjonuje jednostka, np. klimat miejsca pracy. Można wskazać, że łącznie oddziałują trzy złożone, wieloaspektowe komponenty: wiedza, umiejętność twórcze-go myślenia oraz motywacja¹⁰ – szczególnie ta ostatnia bezpośrednio zależy od cech otoczenia, np. struktur i narzędzi motywacji w przedsiębiorstwie. Istnieje pewien typ kultury organizacyjnej, który wspiera innowacyjność pracowników i przedsiębiorstwa. Kulturę taką cechuje: akceptowanie elastyczności proceduralnej, prawo do błędów, otwartość na zróżnicowanie stylów pracy i zarządzania oraz gotowość do ponoszenia ryzyka (finansowe-go, organizacyjnego, prawnego) towarzyszącego testowaniu nowości¹¹. Lipowska wskazuje, jakie działania w ramach przedsiębiorstwa sprzyjają pojawieniu się i utrzymaniu takiej kultury. Są to¹²:

- motywowanie do innowacyjności (nastawienie na innowacyjność oraz wsparcie dla kreatywności i innowacyjności w organizacji);
- zasoby (wszelkie środków, które mają ułatwić pojawienie się innowacyjności, np. szkolenia, odpowiednia rezerwa czasowa);
- praktyki menedżerskie (przyzwolenie na wolność w działaniu i autonomię pracowników, wyzwania, jasne i strategiczne cele).

⁸ Ibidem, s. 149.

⁹ Por.: W. Lamentowicz, *Kreatywność i innowacyjność w unijnej Europie i Polsce*, [w:] A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.), *Kreatywna i innowacyjna Europa wobec wyzwań XXI wieku*, Kraków 2009; R. Drozdowski, A. Zakrzewska, K. Puchalska, M. Morchat, D. Mroczkowska, *Wspieranie postaw proinnowacyjnych przez wzmacnianie kreatywności jednostki*, Warszawa 2010; A. Boratyńska-Sala, *Kształtowanie potencjału intelektualnego kadry dla kreowania innowacyjnych produktów*, [Online] dostępne: http://www.ptzp.org.pl/files/konferencje/kzz/artyk_pdf_2009/012_Boratynska-Sala.pdf, 10.08.2014.

¹⁰ A. Boratyńska-Sala, op. cit., s. 108.

¹¹ R. Drozdowski, A. Zakrzewska, K. Puchalska, M. Morchat, D. Mroczkowska, op. cit., s. 8.

¹² J. Lipowska, *Zależność kreatywności pracowników od elementów środowiska pracy*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, nr 1, 2013, s. 25.

Jak pozwalają stwierdzić powyższe zestawienia czynników, istotne są wprawdzie uwarunkowania systemowe – reguły prawne i polityki innowacyjności, jednak za faktyczną innowacyjność podmiotów gospodarczych odpowiada ich kultura organizacyjna, praktyki zarządcze i zasoby. To m.in. ten poziom uwarunkowań przekłada się na (słabe) wyniki Polski w zakresie innowacyjności, choć swoje niebagatelne znaczenie ma także kwestia funkcjonowania sfery B+R.

Źródła i założenia badania

Przytoczone zebrane wyniki opisujące innowacyjność polskiej gospodarki oraz uwarunkowania innowacyjności podmiotów gospodarczych, stanowiły przesłankę dla eksploracyjnej analizy wyników uzyskanych w badaniu diagnozującym uwarunkowania potencjału miasta Włocławek¹³. W części diagnostycznej badanie to opierało się na następujących źródłach pierwotnych: zogniskowanych wywiadach grupowych zrealizowanych wśród pięciu grup interesariuszy, indywidualnych wywiadach pogłębionych z przedsiębiorcami prowadzącymi działalność we Włocławku oraz audytoryjnych wywiadach kwestionariuszowych z pracownikami przedsiębiorstw (w tym zakresie badanie opierało się na doborze kwotowym wg charakteru przedsiębiorstw). Jako źródła zastane wykorzystywano dane Głównego Urzędu Statystycznego, Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Toruniu oraz Urzędu Miasta we Włocławku, a także wyniki projektu Badanie Kapitału Ludzkiego. Prezentowana analiza, odnosząc się do innowacyjności, ma charakter eksploracyjny i jednocześnie porównawczy. Spośród zgromadzonego materiału wybrano te zmienne, które pozwoliły scharakteryzować potencjał pracowników w obszarze innowacyjności z uwzględnieniem ich postaw oraz kultury organizacyjnej przedsiębiorstw, w których pracowali. Jednocześnie istotnym elementem analizy i interpretacji wyników były przytoczone ustalenia nt. warunków innowacyjności i transferu wiedzy, przede wszystkim w zakresie takiej cechy przedsiębiorstw, jak kultura organizacyjna.

Pracownicy we Włocławku

– kompetencje, postawy wobec innowacji i kultura organizacyjna

Analizowana sytuacja obejmuje Włocławek – miasto stosunkowo specyficzne, w którym – jak można sądzić – pewne prawidłowości ujawniają się wyraźniej niż w innych warunkach. W badaniu wzięło udział 188 pracowników przedsiębiorstw działających we Włocławku, prawie 1/3 z nich miała wykształcenie wyższe (licen-

¹³ Przytoczone wyniki badań są fragmentem diagnozy, jaką na potrzeby projektu „Partnerstwo lokalne kluczem do skutecznego zarządzania zmianą gospodarczą” realizowano w okresie IX-XII.2012 r. wśród pracowników przedsiębiorstw działających we Włocławku (badanie o charakterze ilościowym) oraz wśród pracodawców – przedsiębiorców z Włocławka (badanie o charakterze jakościowym). Projekt realizowany był w ramach Priorytetu VIII „Regionalne kadry gospodarki”, Działania 8.1 „Rozwój pracowników i przedsiębiorstw w regionie», Poddziałanie 8.1.2 «Wsparcie procesów adaptacyjnych i modernizacyjnych w regionie». Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

ckajackie lub magisterskie), większość pracowała w przedsiębiorstwach zatrudniających od 10 do 49 pracowników (64%). Średnia wieku nieco przekraczała 37 lat (37,3), ale obejmowała pełną rozpiętość aktywności zawodowej – od 20 do 65 lat. W okresie 2006-2011 sytuacja na rynku pracy we Włocławku pozostawała trudna – trudniejsza niż w pozostałych dużych miastach województwa kujawsko-pomorskiego. Przede wszystkim dynamika zmiany liczby zarejestrowanych bezrobotnych była odmienna co do kierunku w porównaniu z danymi dla całego województwa. O ile w skali województwa liczba zarejestrowanych bezrobotnych zmalała, najsilniej w odniesieniu do bezrobotnych kobiet, o tyle we Włocławku wzrosła, najbardziej w odniesieniu do bezrobotnych mężczyzn.

Tabela 1. Charakterystyka bezrobotnych – Włocławek i województwo kujawsko-pomorskie

Bezrobotni zarejestrowani	Włocławek			Województwo kujawsko-pomorskie		
	2006	2011	zmiana 2006 = 100%	2006	2011	zmiana 2006 = 100%
Ogółem	9881	10425	5,51%	160061	139622	-12,77%
Mężczyźni	4215	4755	12,81%	66332	61368	-7,48%
Kobiety	5666	5670	0,07%	93729	78254	-16,51%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych, [Online], dostępne: <http://www.stat.gov.pl>.

Zgodnie z danymi Powiatowego Urzędu Pracy we Włocławku stopa bezrobocia dla powiatu grodzkiego, czyli dla miasta Włocławek, w końcu 2011 r. wynosiła 19,7%, zaś w grudniu 2012 r. – 20,6% (stopa bezrobocia w województwie kujawsko-pomorskim w grudniu 2012 r. wynosiła 17,9%).

Do pomiaru (samooceny) kompetencji pracowników wykorzystano pytania analogiczne do zadawanych w badaniu „Bilans Kapitału Ludzkiego” (BKL) realizowanym przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości i Uniwersytet Jagielloński, co umożliwiło dokonanie porównań pomiędzy wynikami pracowników z Włocławka a ogółem polskich pracowników¹⁴.

Badanie wykazało, że badani pracownicy oceniali swoje kompetencje dosyć wysoko – w większości zakresów nieco wyżej niż wynik badań ogólnopolskich. Najwyraźniej dotyczyło to kompetencji kognitywnych, matematycznych i komputerowych. Jednak nie wszystkie swoje kompetencje pracownicy we Włocławku oceniają wyżej niż pracownicy w badaniu ogólnopolskim – wskazania nieco niższe występują w zakresie niektórych podwymiarów kompetencji samoorganizacyjnych i kierowniczych.

¹⁴ Wykorzystano bazy wyników udostępniane w ramach projektu, dostępne na stronach bkl.parp.gov.pl, wyniki pochodziły z badania w 2011 r.

Tabela 2. Wybrane podwymiary kompetencji pracowników – dane ogólnopolskie i pracownicy z Włocławka

Nazwa kompetencji	Wymiar zachowania	Podwymiar zachowania	Średnia	
			BKL	Włocławek
kognitywne	wyszukiwanie i analiza informacji oraz wyciąganie wniosków	szybkie streszczanie dużej ilości tekstu	3,1	3,4
		logiczne myślenie, analiza faktów	3,6	3,7
		ciągłe uczenie się nowych rzeczy	3,6	3,7
matematyczne	wykonywanie obliczeń	wykonywanie prostych rachunków	3,6	3,8
		wykonywanie zaawansowanych obliczeń matematycznych	2,6	3,1
komputerowe	obsługa komputera i wykorzystanie internetu	podstawowa znajomość pakietu typu MS Office	2,9	3,3
		znajomość specjalistycznych programów, umiejętność pisania programów czy tworzenia stron internetowych	2,1	2,6
		wykorzystanie internetu: przeszukiwanie stron internetowych, obsługa poczty elektronicznej	3,3	3,7
samoorganizacyjne	samoorganizacja pracy i przejawianie inicjatywy (rozplanowanie i terminowa realizacja działań w pracy, skuteczność w dążeniu do celu)	samodzielne podejmowanie decyzji	3,8	3,7
		przedsiębiorczość i przejawianie inicjatywy	3,6	3,4
		kreatywność (bycie innowacyjnym, wymyślanie nowych rozwiązań)	3,5	3,7
		odporność na stres	3,5	3,8
		Terminowa realizacja zaplanowanych działań	3,5	4,1
kierownicze	zdolności kierownicze i organizacja pracy innych	--	3,2	3,1

Źródło: Dane ogólnopolskie – obliczenia na podstawie baz udostępnianych w ramach projektu „Bilans Kapitału Ludzkiego” (<http://bkl.parp.gov.pl>), dane dla Włocławka – na podstawie badań własnych.

Można uznać, że ponieważ wyniki nie są systematycznie zawyżone, to wykazane różnice nie wypływają wprost z wyższej globalnej samooceny badanych, ale odzwierciedlają faktyczne zróżnicowanie. Wyraźnie wyższe są wyniki trzech zakresów kompetencji wynikających w dość bezpośredni sposób z uczestnictwa w procesach edukacyjnych (kognitywne, matematyczne i komputerowe), co może być konsekwencją stosunkowo wysokiego udziału osób z wyższym wykształceniem w objętej badaniem próbie, ale także przemysłowych tradycji gospodarki Włocławka. Z kolei nieco gorsze wyniki w zakresie kompetencji organizacyjnych i kierowniczych mogą świadczyć o niższej niż ogólnopolska charakterystyka samodzielności i innowacyjności pracowników z Włocławka. Można uznać, że jest to efekt częściowego przynajmniej wyeliminowania z lokalnego, trudnego rynku pracy najbardziej aktywnych pracowników, którzy wybrali migrację zarobkową lub stali się przedsiębiorcami (w obu przypadkach, nie zostali objęci badaniem). Opisany stan rzeczy może wynikać z charakteru pracodawców, którzy nie wspierają i nie oczekują rozwoju tych kompetencji. W efekcie pracownicy nie przejawiają takich umiejętności lub nie są ich świadomi.

Istotny wątek badania pracowników stanowiły postawy wobec zachowań innowacyjnych, co wynikało ze wskazywania przez przedsiębiorców niedoboru postępowych pracowników. W badaniu zagadnienia postaw wobec innowacyjności postawiono respondentom szereg pytań, które obejmowały przede wszystkim kwestie podejścia pracowników do napotykanych przez nich w procesie pracy problemów oraz typowych zachowań w miejscu pracy. Badani pracownicy deklarowali:

- przedkładanie nowych, samodzielnie znajdowanych metod rozwiązania problemu ponad dostępne procedury (57% wskazań pozytywnych do 43% wskazań negatywnych);
- pozytywne reagowanie na nowe procedury i rozwiązania wdrażane w przedsiębiorstwie (62% do 38%);
- preferencję dla zadań wymagających kreatywności (58% do 42%).

Przytoczone wyniki świadczyłyby o przynajmniej deklaratywnej otwartości na nowe rozwiązania i gotowości do kreowania własnych. Jednak wdrażanie nowych procedur i pomysłów, często wbrew utartym i przyjętym regułom, wiąże się nieuchronnie z ryzykiem – nowość może bowiem nie dać lepszych czy nawet zbliżonych do standardowego postępowania rezultatów. Innowacyjność może więc być odebrana przez pracodawcę jako zbędna czy wręcz niekorzystna i spotkać się z jakąś formą kary lub negatywnej oceny własnej pracy przez zatrudnionych (pracownik może być przekonany, że „zmarował” czas). Skoro nowe podejście nie dało efektu, osoba pracująca musi podjąć działanie powtórnie, zgodnie z procedurą (zakładając, że jest to możliwe). Działania innowacyjne niosą z sobą ryzyko i nie są podejmowane bez przyjęcia odpowiedzialności za ewentualną porażkę. Jeśli bowiem pracownik-innowator ma tylko pomysł, ale nie ma odwagi go wypróbować – nie można mówić o zachowaniu innowacyjnym. Tymczasem gotowość do ryzyka jest wśród badanych pracowników bardzo niska:

- 81,9% preferuje bezpieczne sytuacje;
- 77,7% ceni bezpieczeństwo;
- 73% prezentuje postawę legalistyczną i uważa, że przede wszystkim należy przestrzegać przepisów;
- 59% nie lubi zmian – także w życiu zawodowym.

W zakresie postaw pracowników wyniki obrazują z jednej strony – deklarację poszukiwania nowych rozwiązań, z drugiej – docenianie sytuacji bezpiecznych. Można uznać to za sprzeczność i odzwierciedlenie swego rodzaju „mody” na deklarowanie innowacyjności i kreatywności. Obecnie, zgodne ze społecznym oczekiwaniem jest opisywanie siebie jako osoby kreatywnej, choć nie musi temu towarzyszyć gotowość do faktycznego podejmowania tego rodzaju działań. Można jednak wykorzystać odmienną interpretację i wskazać, że wysoka wartość bezpieczeństwa (i w konsekwencji brak gotowości do ryzyka) w parze z deklarowaną gotowością do innowacyjności oznaczają, że pracownicy, chcąc być innowacyjni i kreatywni, oczekują bezpiecznych warunków dla realizacji takich działań. Być może chcą wiedzieć, że nie spotka ich kara za nieudaną zmianę procedury postępowania, że doceniony zostanie proces, jaki zainicjują, niezależnie od końcowego efektu. Taka interpretacja opiera się na przekonaniu, że udzielając odpowiedzi na pytania kwestionariusza respondent utrzymuje spójny obraz własnej osoby, zgodny z jego wiedzą o sobie.

Ważnej wskazówki dostarcza także ranking czynników wewnętrznych sprzyjających innowacyjności – badani pracownicy, odnosząc się do pięciu czynników o charakterze wewnętrznym (a więc zależnych od samego przedsiębiorstwa) – oceniali ważność danego czynnika w kształtowaniu poziomu innowacyjności przedsiębiorstwa. Poniżej przedstawiono powstały ranking i udział procentowy odpowiedzi nadających danemu czynnikowi łącznie rangę 1 i 2 (gdzie 1 oznaczało czynnik najważniejszy, 2 – drugi w kolejności znaczenia).

Tabela 3. Opinie respondentów nt. czynników innowacyjności

CZYNNIK WEWNĘTRZNY	% WSKAZAŃ NADAJĄCYCH RANGĘ 1 I 2
kadra zarządzająca	74,4
procedury	38,9
pracownicy	38,8
struktura organizacji	27,1
kultura organizacji	21,8

Źródło: Wyniki badań własnych.

Najważniejszym czynnikiem okazują się być – w oczach pracowników – osoby zarządzające przedsiębiorstwem. Najwyraźniej to one mają być innowacyjne i w efekcie – tworzyć procedury, które umożliwią pracownikom innowacyjne działania. Od-

zwierciedla to wskazywane już postawy poszukiwania bezpieczeństwa i przestrzegania procedur – w opiniach pracowników procedury i postawy przełożonych powinny umożliwiać i zachęcać do bezpiecznej innowacyjności. Jest to wynik zbieżny z przytoczonymi koncepcjami kultury organizacyjnej wspierającej innowacyjność i znaczenia dla niej praktyk menadżerskich.

Warunki dla innowacyjności to nie tylko kwestia osobistej gotowości pracowników i ich indywidualnych postaw, ale także gotowości przedsiębiorstw do korzystania z niej, a więc warunków umożliwiania ekspresji innowacyjności – w tym zakresie badanie obejmowało diagnozy kultury organizacyjnej. Ponieważ respondenci byli pracownikami różnych przedsiębiorstw, w badaniu uśredniono ich wyniki, uzyskując swego rodzaju wypadkową kultur organizacyjnych wrocławskich przedsiębiorstw. Wykorzystano część diagnostyczną podejścia sformułowanego przez Kima Camerona i Roberta Quinna jako model wartości konkurujących¹⁵. Wykorzystując sześć wymiarów funkcjonowania przedsiębiorstw określa się profil ich kultury, w odniesieniu do dwóch osi efektywności. Pierwszą stanowi orientacja do wewnątrz lub na zewnątrz organizacji, drugą – poziom skryzalizowania organizacji z biegunami elastyczności po jednej stronie oraz kontroli i stabilności po drugiej.

Dominujące w relacjach badanych pracowników okazały się kultury określane jako „hierarchia” (średnia 32,63) oraz „rynek” (średnia 27,67). Obie charakteryzuje wysoka wartość stabilności i kontroli, „hierarchia” jest przy tym zorientowana raczej na sprawy wewnętrzne organizacji, podczas gdy „rynek” – na sytuację zewnętrzną. Potwierdza się zatem i w tym ujęciu znaczenie bezpieczeństwa – w sytuacji niepewności i ryzyka stabilne, przewidywalne środowisko pracy okazuje się istotne i co ważne – jest faktycznie osiągnięte i współtworzone przez pracowników (kultura wszak nie jest narzucana przez same kadry zarządzające, ale kształtowana przez wiele podmiotów, w tym – pracowników, ich codzienne zachowania i oczekiwania, tworzone oddolnie normy postępowania). Trudno rozstrzygnąć, na ile niepewna sytuacja rynkowa (w tym – na rynku pracy) staje się determinantą dążenia przedsiębiorstw do stabilności i kontrolowania sytuacji zewnętrznej i wewnętrznej, a na ile to owe dążenie skutkuje zarysowaną już wcześniej sytuacją lokalnej gospodarki. Dążenie do stabilności i kontroli jest bowiem przeciwieństwem innowacyjności i elastyczności, niezbędnych dla efektywnego reagowania na zmiany rynkowe. Tymczasem najsłabiej reprezentowaną z kultur organizacyjnych okazała się „adhokracja” (średnia 17,33), a więc kultura najbardziej elastyczna i jednocześnie otwarta na zewnątrz, w sytuacji zewnętrznej osadzająca oceny własnej efektywności. „Klan”, który jest wprawdzie kulturą elastyczną, ale kierującą uwagę i oceny efektywności do wewnątrz organizacji, okazał się nieco silniej reprezentowany, niemniej była to kultura znacząco słabsza niż „rynek” i „hierarchia” (średnia 22,5).

Podsumowanie

Uzyskane wyniki wskazują z jednej strony na wysoką gotowość (deklarowaną) pracowników wrocławskich przedsiębiorstw do innowacyjności, z drugiej jednak –

¹⁵ K.S. Cameron, R.E. Quinn, *Kultura organizacyjna – diagnoza i zmiana*, Kraków 2003.

na słabe tworzenie warunków dla jej ekspresji przez pracodawców. Oznaczałoby to, że w istocie wśród trzech poziomów odpowiadających za innowacyjność zawodzi lub jest niewystarczający przede wszystkim środkowy – istnieje bowiem wyraźne wsparcie na poziomie polityk innowacyjności (choć w sensie chociażby finansowym w Polsce dużo niższe niż w wielu krajach UE i niż sugerowany „Strategią Europa 2020” poziom). Funkcjonują także elementy wsparcia strukturalnego (instytucje i programy wspierające, np. projekty Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, PO IG). Można też odnotować gotowość pracowników do innowacyjności, co stanowi najniższy poziom przeniesienia strategii na działania. Jednak kultury organizacyjne i stawiane pracownikom oczekiwania nie wspierają innowacyjności. Oddając głos autorom opracowania *Wspieranie postaw proinnowacyjnych przez wzmacnianie kreatywności jednostki*¹⁶, jako podstawowe bariery dla innowacyjności w zakresie kultury organizacyjnej można wymienić takie cechy systemów motywacyjnych, jak: premiovanie wyłącznie skutecznego realizowania bieżących zadań; pomijanie nagradzania za odchodzenie od rutyny i za kwestionowanie status quo; zorientowanie na karanie za pomyłki, brak akceptacji dla prawa pracownika do popełniania błędów; zorientowanie na perfekcjonizm; absolutyzowanie czasu teraźniejszego (myślenie ograniczone do „tu i teraz”) czy nagradzanie konformizmu. Odwołując się bezpośrednio do kwestii zdiagnozowanej kultury organizacyjnej, można też przytoczyć wyniki badań zrealizowanych wśród przedsiębiorstw produkcyjnych w Hiszpanii¹⁷, które ujawniły, że typ kultury organizacyjnej jest wprost związany ze strategią innowacyjną – podmioty o kulturze typu „hierarchia” charakteryzuje strategia imitacyjna, natomiast te o kulturze „adhokracji” – innowacyjna. Tymczasem przedsiębiorstwa z Włocławka mają w swoich kulturach najmniej „adhokracji”. Także analizy przytoczone przez samych twórców modelu wartości konkurujących wskazują na związki innowacyjności i typu kultury. Badania zrealizowane wśród reprezentatywnej próby szkół wyższych w USA ujawniły, że *placówki, które wyróżniała kultura adhokracji, były najbardziej efektywne w dziedzinach wymagających przystosowania się, otwartego systemu innowacyjności i zdobywania wiedzy*¹⁸.

Należy zatem wskazać, że mimo wysokiego poziomu kompetencji (mierzonego poziomem wykształcenia i samooceny w wybranych wymiarach, szczególnie kompetencji kognitywnych, matematycznych i komputerowych), a także dużej deklarowanej gotowości do innowacyjności, pracownicy włocławskich przedsiębiorstw nie reprezentowali postaw faktycznej pomysłowości. Rezultaty badań wskazują jednak, że jest to przede wszystkim kwestia typu kultury organizacyjnej, która nie sprzyja postępowi. Wynik ten przyznaje niekwestionowane znaczenie, jakie dla innowacyjności gospodarki ma wyżej wymieniony poziom systemu – poszczególne przedsiębiorstwa, realnie podejmujące działalność innowacyjną, są mniej lub bardziej gotowe do podejmowania ryzyka. Przykład Włocławka ujawnia, że ani strategię unijne, ani krajowe, ani

¹⁶ R. Drozdowski, A. Zakrzewska, K. Puchalska, M. Morchat, D. Mroczkowska, op. cit., s.10.

¹⁷ J.C. Naranjo-Valencia, D.Jimenez-Jimenez, R. Sanz-Valle, *Innovation or imitation? The role of organizational culture*, „Management Decision”, Vol. 49, No. 1, 2011, ss.55-72.

¹⁸ K.S. Cameron, R.E. Quinn, op. cit., s.143.

nawet programy finansowania w rodzaju PO IG, nie generują innowacji, ale tworzą tylko ramy dla innowacji podmiotów gospodarczych, w pewnym zakresie stanowiąc dodatkowe (obok konkurencyjnego rynku) zachęty. Najważniejszym czynnikiem, kluczowym i jednocześnie trudnym do „zadekretowania” pozostaje kultura przedsiębiorstw. Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że kultura organizacyjna podmiotów gospodarczych jest bezpośrednio zakorzeniona w kulturze narodowej. Wysoko ułożone w unijnych rankingach innowacyjności kraje skandynawskie (grupa liderów innowacji) charakteryzuje sprzyjający innowacjom styl zarządzania, który Katarzyna Bachnik opisuje jako silnie zorientowany na ludzi i wspólne podejmowanie decyzji oraz delegowanie odpowiedzialności. Skandynawowie *nie traktują odmienności jako zagrożenia, są tolerancyjni, stosunkowo łatwo – w porównaniu z innymi kulturami – akceptują zmiany, co sprzyja procesom uczenia się, eksperymentowania i gromadzenia wiedzy*¹⁹. Sprzyja również innowacyjności, tak całych organizacji, jak i poszczególnych pracowników, którym kultura pozwala na jednoczesne, pozornie sprzeczne, ale wyraźne także w postawach badanych pracowników z Włocławka, poszukiwanie nowych rozwiązań i zachowanie poczucia bezpieczeństwa. Polskie przedsiębiorstwa, nie tylko z Włocławka, mają ewidentnie problem z innowacyjnością, co znajduje odzwierciedlenie w usytuowaniu Polski w rankingach. Niewątpliwie znaczenie ma zarówno wysokość nakładów na transfer wiedzy i innowacje, jak i warunki w jakich polscy pracownicy realizują swoją innowacyjność. Jak zauważył Dominik Batorski *otoczenie instytucjonalne ma kolosalne znaczenie dla wynalazczości, ale innowacyjność (...) często nie wymaga dobrego klimatu instytucjonalnego, ale odpowiednich postaw jednostkowych*²⁰. Polacy – podobnie jak pracownicy z Włocławka – mają dobre wykształcenie i świadomość niezbędności innowacji, Polska – w ramach struktur i polityk UE – tworzy warunki dla innowacyjności, strategie i systemy wsparcia. Pozostaje mieć nadzieję, że poziom pośredniczący – same podmioty gospodarcze – decyzjami swoich managerów, umożliwią swoim pracownikom faktyczną innowacyjność.

LITERATURA

Najważniejsze dokumenty:

- Ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (tekst jedn. Dz. U. nr 116, poz. 730).

Druki zwarte:

- Bachnik K., *Skandynawskie uwarunkowania kulturowe w procesach zarządzania*, Warszawa 2010.
- Batorski D., *Kapitał społeczny i otwartość jako podstawa innowacyjności*, [w:] P. Zadura-Lichota (red.), *Świt innowacyjnego społeczeństwa. Trendy na najbliższe lata*, Warszawa 2013.
- Cameron K.S., Quinn R.E., *Kultura organizacyjna – diagnoza i zmiana*, Kraków 2003.

¹⁹ K. Bachnik, *Skandynawskie uwarunkowania kulturowe w procesach zarządzania*, Warszawa 2010, s.83.

²⁰ D. Batorski, *Kapitał społeczny i otwartość jako podstawa innowacyjności*, [w:] P. Zadura-Lichota (red.), *Świt innowacyjnego społeczeństwa. Trendy na najbliższe lata*, Warszawa 2013, s. 81.

- Drozdowski R., Zakrzewska A., Puchalska K., Morchat M., Mroczkowska D., *Wspieranie postaw proinnowacyjnych przez wzmacnianie kreatywności jednostki*, Warszawa 2010.
- Lamentowicz W., *Kreatywność i innowacyjność w unijnej Europie i Polsce*, [w:] A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.), *Kreatywna i innowacyjna Europa wobec wyzwań XXI wieku*, Kraków 2009.
- Matusiak K.B., Guliński J. (red.), *System transferu technologii i komercjalizacji wiedzy w Polsce – Siły motoryczne i bariery*, Poznań-Łódź-Wrocław-Warszawa 2010.

Najważniejsze artykuły:

- Boratyńska-Sala A., *Kształtowanie potencjału intelektualnego kadry dla kreowania innowacyjnych produktów*, [Online] dostępne: http://www.ptzp.org.pl/files/konferencje/kzz/artyk_pdf_2009/012_Boratynska-Sala.pdf, 10.08.2014.
- Dawidko P., Górka A., *Wpływ funduszy Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na rozwój polskiego sektora naukowego*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego”, nr 23, 2013.
- Gorynia-Pfeffer N., *Istota koncepcji narodowego systemu innowacji*, „Gospodarka Narodowa”, nr 1-2 (257-258), 2013.
- Lipowska J., *Zależność kreatywności pracowników od elementów środowiska pracy*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, nr 1, 2013.
- Naranjo-Valencia J.C., Jimenez-Jimenez D., Sanz-Valle R. *Innovation or imitation? The role of organizational culture*, „Management Decision”, Vol. 49, nr 1, 2011.
- Nowak P., *Poziom innowacyjności polskiej gospodarki na tle krajów UE*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu”, nr 19, 2012.
- Piersiala L., Nowakowska-Grunt J., *Rola polityki gospodarczej w rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw*, „Economics and Management”, nr 3, 2014, DOI: 10.12846/j.em., 2014.03.10.

MAŁGORZATA STELMACH

WYDZIAŁ DZIENNIKARSTWA I NAUK POLITYCZNYCH
UNIwersytet Warszawski

Priorytety Komisji Europejskiej na rok 2014 ze szczególnym uwzględnieniem walki z bezrobociem wśród młodzieży za pomocą programu „Gwarancje dla młodzieży”

Streszczenie: Unia Europejska (UE) od wielu lat zмага się z wysokim bezrobociem wśród młodzieży. Stąd pojawiła się potrzeba coraz to nowszych i bardziej nowatorskich programów i projektów unijnych, które pomogą wciągnąć młodych Europejczyków na rynek pracy. Wśród priorytetów Komisji Europejskiej (KE) na 2014 r. o charakterze gospodarczo-ekonomicznym, mających prowadzić do zwiększenia konkurencyjności oraz podejmowania globalnych wyzwań, poprzez współpracę z krajami sąsiadującymi i państwami strategicznymi, znalazło się także miejsce na priorytet dotyczący walki z bezrobociem wśród młodych.

Wstęp

Założeniem poniższej pracy jest ocena efektywności programu „Gwarancje dla młodzieży”. W perspektywie czasowej ma on szansę przynieść pozytywne skutki i tym samym znacząco wpłynąć na poprawę sytuacji młodych na europejskim rynku pracy – pytanie brzmi: kiedy i jak radykalne środki muszą zostać wprowadzone w państwach członkowskich, aby program rzeczywiście przyniósł zamierzony efekt? Zastosowana została analityczna metoda badawcza polegająca na analizie sytuacji osób młodych w różnych krajach UE oraz sposobów radzenia sobie z bezrobociem w tych państwach w oparciu o konkretne przykłady. Zatem, przedmiotem badań są przyczyny niskiego odsetka osób młodych uzyskujących zatrudnienie zaraz po ukończeniu edukacji, a także wskazanie dotychczasowych kroków podjętych przez UE, które mają wpływać na zwalczanie bezrobocia.

Już w 2012 r. Komisja Europejska podjęła próby działań na rzecz zmniejszenia bezrobocia wśród młodzieży. László Andor, komisarz ds. zatrudnienia, spraw społecznych i migracji zaproponował pakiet „Gwarancje dla młodzieży”, którego zadaniem było zapewnienie młodym ludziom odnalezienia zatrudnienia na rynku pracy¹.

¹ *Zatrudnienie młodzieży*, [Online], dostępne: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1036&langId=pl>, 20.04.2014.

W gestii państw członkowskich Unii Europejskiej leży ustanowienie własnych systemów gwarancyjnych na podstawie wytycznych wskazanych przez Komisję Europejską. W wielu krajach Unii Europejskiej jako przykład można podać Austrię czy Finlandię, gdzie tworzenie owych gwarancji dla młodzieży okazało się bardzo skuteczne, dlatego podjęto kolejną próbę stworzenia podobnych systemów. Koszty utrzymania młodych bezrobotnych ludzi są wystarczająco wysokie, dlatego Komisja Europejska czuje się gotowa do przeznaczenia na ten cel kolejnych nakładów finansowych, płynących z Europejskiego Funduszu Społecznego oraz innych funduszy strukturalnych.

Obecnie inicjatywa „Gwarancje dla młodzieży” skierowana jest do osób poniżej 25 roku życia, natomiast w myśl Raportu w sprawie zwalczania bezrobocia² apeluje się o poszerzenie tej grupy wiekowej o osoby do 30 roku życia³. Za czynnik trudnej sytuacji zawodowej w Unii Europejskiej wskazuje się również kryzys gospodarczy, z którym państwa członkowskie borykają się od kilku lat. Do tego brak odpowiednich kwalifikacji wśród osób wchodzących na rynek pracy jest efektem niewłaściwego systemu edukacji lub jego niedopasowania do potrzeb rynku pracy.

Zarys problemu bezrobocia wśród młodych

*Bezrobocie wśród młodzieży osiągnęło niewyobrażalne rozmiary, wciąż zmagamy się z wieloma czynnikami hamującymi zatrudnianie osób w tej kategorii wiekowej*⁴ – powiedział José Manuel Barroso podczas debaty, która odbyła się w Komisji Europejskiej pod hasłem *Gwarancja dla młodzieży: wprowadzenie jej w życie*. Przewodniczący Komisji Europejskiej dodał, że Unia Europejska nie może pozwolić na wykreowanie „straconego pokolenia”, gdyż to właśnie ono będzie przyszłością całego kontynentu.

W 2012 r. bezrobocie wśród młodych osiągnęło rekordowy poziom, w kolejnych latach utrzymywało się ono na podobnej stopie i nie przewiduje się, aby w najbliższym czasie uległo ono jakiegokolwiek poprawie. W gestii całej Unii Europejskiej, a przede wszystkim w kompetencjach państw członkowskich, leży możliwość zmiany tej kwestii. Za problem określa się nie tylko bezrobocie, jako takie, lecz także jego przyczynę, którą jest niewystarczająca industrializacja gospodarki UE⁵. Zauważa się, że przedkryzysowe myślenie polegające na tym, że zrobienie wartościowych staży pomoże w znalezieniu pracy w zawodzie, zostało obalone. Dziś, mimo tego, że ludzie kończący studia mają większe doświadczenie i znają więcej języków niż dwa – trzy

² Sprawozdanie w sprawie walki z bezrobociem osób młodych: możliwe rozwiązania, (2013/2045(INI)), 22.07.2013, [Online], dostępne: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0275&language=PL>, 20.04.2014.

³ Komunikat KE: Wniosek zalecenie Rady w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży (COM(2012) 729), [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=pl&DossierId=202217, 22.04.2014.

⁴ J. Skrzydlewska, *Gwarancje dla młodzieży inwestycją w przyszłość*, [Online], dostępne: <http://www.joannaskrzydlewska.pl/gwarancje-dla-mlodziezy-inwestycja-w-przyszlosc/>, 20.08.2014.

⁵ P. Toporowski, *Bezrobocie wśród młodych? Czas na reindustrializację!*, „Biuletyn PISM”, nr 82 (1058), 9.08.2013, [Online], dostępne: http://www.pism.pl/files/?id_plik=14479, 22.04.2014.

pokolenia temu, pracę jest coraz trudniej dostać, a kwalifikacje, choć są wartościowe, to i tak niewystarczające. Zapewnienie stabilnego wzrostu mogłoby być rozwiązaniem problemu bezrobocia wśród młodych. Momentem przełomowym może być przekonywanie się korporacji do zatrudnienia nowych młodych pracowników, którzy legitymują się ogromną wiedzą zdobytą na studiach oraz praktyką zawodową. Należy zwiększyć (w społeczeństwach) zaufanie społeczne dla młodych ludzi, a tym samym spowodować wprowadzenie ich na rynek pracy.

Dane statystyczne są nieubłagane. W oparciu o wyniki badań Eurostatu i GUS dane liczbowe odnośnie ludzi młodych w UE prezentują się następująco:

- 1 841,3 tys. – tylu młodych ludzi kształciło się w szkołach wyższych w roku akademickim 2010/2011; współczynnik skolaryzacji wzrósł z 12,9% w 1990 r. do 53,8% w 2011 r.;
- 28,4% – tyle osób w wieku do 25 lat było bezrobotnych w II kwartale 2013 r. w stosunku do ogólnej liczby bezrobotnych;
- 73 mln – szacowana liczba młodych bezrobotnych w 2013 r. na świecie według Międzynarodowej Organizacji Pracy⁶.

W wielu publikacjach można się doczytać, że najgorsza sytuacja zawodowa w Europie panuje nadal w Grecji (27,4%) i Hiszpani (26,7%). Natomiast za wzór mogą być traktowane państwa takie jak Austria, Niemcy czy Luksemburg. Z danych Eurostatu wynika, że w listopadzie 2013 r. w gronie osób bezrobotnych pozostawało 5,661 mln młodych ludzi poniżej 25. roku życia, w tym 3,575 mln ze strefy euro. Należy zwrócić uwagę, że bezrobocie wśród młodych jest niepokojącym zjawiskiem i rodzi szereg negatywnych skutków dla całej gospodarki, ponieważ jest powodem emigracji zarobkowej młodych, wykształconych obywateli poszczególnych krajów członkowskich. Dane państwo płaci za edukację dziecka, przygotowuje je do rozpoczęcia studiów i w efekcie końcowym – podjęcia pracy zawodowej. Pieniądze na edukację płyną z budżetu państwa, po czym wykształcony absolwent wyjeżdża z kraju i płaci podatki w innym państwie, gdzie praca jest łatwiej osiągalna lub lepiej płatna. Tu powstaje dziura w budżecie, gdyż pieniądze wydane na edukację nie są zwracane w postaci podatków, gdy dana osoba zaczyna zarabiać. Tworzy się swoisty efekt domina, który im dłużej trwa, tym trudniej jest go zatrzymać lub zmienić jego kierunek. Jest to także problem w kwestii polityki prorodzinnej, gdyż ludzie nieposiadający stabilnej pracy nie decydują się na zakładanie rodzin, a to pociąga za sobą poważne skutki w postaci deficytu demograficznego, z którym dziś już boryka się cała Unia Europejska.

Płynne przejście młodych z systemu edukacji na rynek pracy jest istotne. Będzie to możliwe dopiero, gdy zaufani i prestiżowi pracodawcy zaangażują się w praktyczną edukację młodego pokolenia poprzez tworzenie wartościowych programów stażowych.

⁶ *Sytuacja na rynku pracy w Polsce wśród osób młodych*, Warszawa, 15.11.2013, Nestle, [Online], dostępne: http://www.nestle.pl/asset-library/documents/nestl%C3%A9%20youth%20employment%20initiative_kontekst%20spo%C5%82eczny.pdf, 20.04.2014.

Założenia pakietu „Gwarancje dla młodzieży”

„Gwarancje dla młodzieży” to nowa inicjatywa na rzecz zwalczania bezrobocia wśród młodzieży⁷. Pakiet zawiera pewne wytyczne, które mają być wzorem dla państw członkowskich przy tworzeniu własnych systemów gwarancji dla młodzieży. Często zawierają one zapisy o ustanowieniu silnego partnerstwa ze stronami (np. uczelnia – potencjalny pracodawca), korzystaniu z funduszy UE, wspierających początki kariery zawodowej, a także bieżącej oceny i poprawy „Gwarancji dla młodzieży”, jak i kontroli nad sprawnym wdrażaniem systemu⁸.

Jednakże głównym założeniem programu „Gwarancje dla młodzieży” ma być zapewnienie ludziom młodym kończącym studia znalezienie pracy w zawodzie, rozpoczęcie stażu czy praktyki zawodowej lub kontynuację studiów w ciągu 4 miesięcy po zakończeniu danego etapu edukacji. Priorytetem wśród podejmowanych działań jest wzmoczenie współpracy pomiędzy szkołami i punktami doradztwa zawodowego tak, aby młodzi ludzie jeszcze w czasie nauki, mieli możliwość konsultacji zawodowych, a także mogli świadomie dokonywać wyboru dalszej ścieżki edukacyjnej. Zagwarantowanie udziału organizacji młodzieżowych w opracowywaniu i wdrażaniu systemów gwarancji dla młodzieży także odgrywa istotną rolę. Wyżej wymienione podmioty mają najbardziej rzetelne informacje dotyczące faktycznego stanu zatrudnienia młodych. Tym samym realne stałoby się założenie, aby pomoc udzielana przez UE była adekwatna do zapotrzebowania oraz zachęcania podmiotów rynku pracy zajmujących się doradztwem młodzieżowym do tworzenia realnych partnerstw z potencjalnymi pracodawcami. To miałyby służyć rozwijaniu systemów staży i praktyk zawodowych dla młodych ludzi, co przyczyniłoby się do lepszego dopasowania umiejętności przyszłych pracowników do rynku pracy i zdobyciu konkretnych umiejętności. Realizacja działań aktywizujących młodzież na dzisiejszym rynku pracy jest niezbędna, gdyż nadal mamy do czynienia z niewystarczającą ilością miejsc pracy w stosunku do liczby młodych wchodzących na rynek pracy. Wsparcie dla młodzieży powinno odbywać się na każdym poziomie zarówno krajowym jak i ponadnarodowym. Zagrożeniem są również osoby, które mają nie mają szansy na ukończenie swojego procesu edukacji ze względów czysto ekonomicznych. Potrzeba zarabiania pieniędzy w jakiegokolwiek pracy, często niemającej nic wspólnego z zawodowym wykształceniem, jest większa niż ukończenie studiów. W pakiecie „Gwarancje dla młodzieży” porusza się także problem prowadzenia innowacyjnej polityki wobec młodzieży mającej utrudniony dostęp do rynku pracy ze względu na wykluczenie społeczne, zamieszkiwanie terenów wiejskich i peryferyjnych czy dyskryminację pod różnymi względami⁹.

Aby inicjatywa ta miała realny wpływ na poprawę sytuacji na rynku pracy potrzebne są reformy, na przykład w zakresie poprawy systemów kształcenia i szkolenia. Podkreśla się, że wczesna interwencja i stymulowanie aktywizacji młodych mają za-

⁷ *Gwarancja dla młodzieży*, [Online], dostępne: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=pl>, 20.04.2014.

⁸ J. Skrzydlewska, op. cit.

⁹ *Ruszyły przygotowania do Gwarancji dla młodzieży.*, op. cit.

sadnicze znaczenie dla tego problemu. Program „Gwarancje dla młodzieży” ma stać się głównym narzędziem walki z bezrobociem wśród młodych ludzi.

Państwa członkowskie obecnie same wypracowują narodowe plany gwarancji dla młodzieży, a nad wszystkim czuwa właśnie Komisja Europejska, która zatwierdza ogólnoeuropejskie wytyczne. KE sprawuje również nadzór nad jak najszybszym wprowadzeniem owych planów do polityk państw członkowskich UE. Zadaniem Komisji jest również ułatwianie wymiany najlepszych praktyk pomiędzy krajami w ramach „Programu wzajemnego uczenia się” (ang. – *Mutual Learning Programme*), które to działanie jest częścią Europejskiej Strategii Zatrudnienia – nieodłącznego elementu „Strategii Europa 2020”. Celem tego programu jest wzmocnienie i ulepszenie współpracy między państwami członkowskimi UE na różnych szczeblach – krajowym, regionalnym i lokalnym. Program przyczynia się do osiągnięcia przez Unię Europejską przed rokiem 2020 celów w zakresie zatrudnienia i włączenia społecznego, aby:

- 75% osób w wieku 20–64 lata było zatrudnionych;
- liczba osób przedwcześnie kończących naukę szkolną nie dochodziła do 10% i aby 40% młodych osób miało dyplom ukończenia szkoły Wyższej;
- liczba osób zagrożonych ubóstwem została zmniejszona o 20 mln¹⁰.

Warto przywołać w tym miejscu przykład, jak z problemem bezrobocia poradziła sobie Finlandia, jednocześnie stając się wzorem dla pozostałych państw członkowskich UE. Finlandia opracowała kompleksowy system gwarancji dla młodzieży. Z badania przeprowadzonego przez Eurofound wynika, że w 2011 r. 83,5 proc. młodych osób poszukujących pracy otrzymało ofertę w ciągu 3 miesięcy od rejestracji w urzędzie dla bezrobotnych¹¹. Dzięki temu fiński system umożliwił szybkie przygotowanie indywidualnych programów dla młodych ludzi, co wpłynęło na znaczne obniżenie stopy bezrobocia wśród młodych w kraju.

Obecnie trudno ocenić, czy owe poczynania państw członkowskich pod zwierzchnictwem Komisji Europejskiej są opłacalne. Na taką ocenę trzeba poczekać, gdy kraje wprowadzą swoje narodowe inicjatywy. Natomiast spekuluje się, że korzyści znacznie przewyższają koszty. Do tej pory całkowity koszt tworzenia *Gwarancji dla młodzieży* oszacowano na 21 mld euro rocznie, co stanowi około 0,22 proc. PKB¹². Zaznacza się, że brak działań w tej dziedzinie byłby znacznie bardziej kosztowny¹³. UE będzie wspomagać wydatki krajowe za pośrednictwem inicjatywy na rzecz zatrudnienia młodzieży (*Youth Employment Initiative* – YEI), na którą przeznaczono zostało 6 mld euro.

¹⁰ Program wzajemnego uczenia się w dziedzinie zatrudnienia, [Online], dostępne: http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11327_pl.htm, 20.04.2014.

¹¹ *Gwarancja dla młodzieży*., op. cit.

¹² *Eurozone Job crisis, trends and policy responses*, 2012, [Online], dostępne: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_184965.pdf, 20.04.2014.

¹³ *Gwarancja dla młodzieży*, op. cit.

Sprawozdanie w sprawie walki z bezrobociem osób młodych: możliwe rozwiązania

Celem dokumentu jest ukazanie trudnej sytuacji młodzieży na rynku pracy oraz przedstawienie propozycji możliwych rozwiązań, które mogą pomóc w zwalczaniu bezrobocia¹⁴. Zaznaczone zostało również, że państwa członkowskie powinny uznawać i zatwierdzać wykształcenie nieformalne zdobyte przez studentów w toku studiów, czyli umiejętności zdobyte poza oficjalnym systemem edukacji. Istotne znaczenie ma w tej kwestii wysoka jakość szkoleń i praktyk zawodowych. Jako inne rozwiązanie wskazuje się stwarzanie przyjaznego środowiska dla rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w państwach członkowskich, które w Unii Europejskiej tworzą największą liczbę miejsc pracy i które mogłyby zatrudniać młodych.

Sprawozdanie skupia się przede wszystkim na zarysowaniu problemu i propozycji rozwiązania go we wszystkich państwach członkowskich, pod ogólnymi wytycznymi Komisji Europejskiej. Uwzględnia się „Strategię Europa 2020”, małe i średnie przedsiębiorstwa, które stanowią swoistą siłę napędową gospodarki. Zauważa się także problemy w systemie edukacji, który aktualnie nie jest w stanie zagwarantować młodym pracy w zawodzie tuż po skończeniu edukacji. Podkreśla się również fakt, że nawet jeśli młodzi są zatrudnieni na umowę, ponad połowa z nich obawia się utraty pracy, będąc traktowana jako pracownik na zastępstwo lub posiadając status pracownika tymczasowego. Strach o spokojne jutro ogromnej grupy obywateli UE, którą stanowią ludzie do 25 roku życia, pobudza stresy w pracy i uniemożliwia wykonywanie swoich obowiązków w sposób właściwy. Sprawozdanie jest pełne pomysłów i rekomendacji jak zwalczać bezrobocie, jednakże w największej mierze to właśnie od polityk krajów członkowskich zależy to w największym stopniu. Unia Europejska w ramach funduszy przygotowała dla państw członkowskich ogromne wsparcie w wielu dziedzinach tak, aby faktycznie można było w najbliższym okresie zobaczyć zmianę na europejskim rynku pracy, na którym młodzi wreszcie będą mogli spełniać się zawodowo.

Instrumenty sprzyjające rozwiązaniu problemu bezrobocia wśród młodych

Jedno jest pewne – potrzebna jest zmiana. Zmiana, która pozwoli młodym wykształconym ludziom, pełnym energii do pracy, zacząć zarabiać na siebie i swoje przyszłe rodziny. Unia Europejska podejmuje w tej kwestii wiele działań. Na potęgę promowane są samozatrudnienie oraz mobilność zawodowa, zapewnianie pożyczek na preferencyjnych warunkach, czasowe dopłaty do pensji, staże w firmach czy programy wspierających rozpoczęcie kariery zawodowej, to tylko część działań, które podejmuje cała Unia Europejska, aby walczyć z problemem bezrobocia. Promowane samozatrudnienie jest wspierane choćby poprzez wprowadzanie ulg podatkowych dla młodych ludzi zakładających własne firmy. Kładzie się ogromny nacisk na rozwój

¹⁴ J. Skrzydlewska, *Gwarancje dla młodzieży inwestycją w przyszłość*, [Online], dostępne: <http://www.joannaskrzydlewska.pl/gwarancje-dla-mlodziezy-inwestycja-w-przyszlosc/>, 20.04.2014.

przedsiębiorczości wśród młodych, ponieważ widoczny jest potencjał i luka na rynku, którą może zapełnić młodzież posiadająca odpowiednią wiedzę specjalistyczną, zdobywaną podczas studiów.

Promowane są programy oparte na mobilności studenckiej, takie jak „Erasmus+”, dające możliwość rozwoju osobistego oraz zdobycia niezwykłego międzynarodowego doświadczenia, które jest tak bardzo doceniane przez potencjalnych pracodawców. Unia Europejska stara się oddziaływać na problem z wejściem na rynek pracy ludzi młodych jeszcze w okresie ich kształcenia. Dbałość o jakość staży i praktyk oraz o to, by były one płatne, a także zachęcanie młodzieży do korzystania z programu „Erasmus+” stały się priorytetami Komisji Europejskiej:

Unia Europejska sugeruje, aby państwa członkowskie udzielały wsparcia finansowego firmom zatrudniającym młodych ludzi. Działania te mają zapewnić stażystom pensje adekwatne do ich pracy. Obecnie większość staży jest bezpłatna, co zmusza studenta do życia na rachunek rodziców, a nie wszyscy mogą sobie na to pozwolić. Praktyki zagraniczne, które są bardzo pożądane wśród studentów i niosą ze sobą podniesienie kwalifikacji lingwistycznych oraz zdobycie zagranicznego doświadczenia również rzadko są płatne. Na szczęście w tej kwestii, powołany w styczniu 2014 r., nowy program „Erasmus+” oferuje finansowanie wyjazdów w ramach studiów, przyznając granty. Teraz „Erasmus+” ma o 40% większe środki finansowe niż inne programy edukacyjne w poprzednim okresie budżetowania.

Potwierdzona została polityczna wola walki z bezrobociem wśród młodzieży i zapewnienie konkretnych działań w ciągu najbliższych lat. Wielokrotnie podkreślano potrzebę tworzenia w poszczególnych państwach warunków sprzyjających rozwojowi gospodarczemu, w tym skupienia się przede wszystkim na kształceniu młodych, pomocy w zdobywaniu doświadczenia zawodowego czy uproszczeniu procedur zakładania firm. Te czynniki przy odrobinie dobrej woli młodzieży mogą zaważyć o kształcie demograficznym Unii Europejskiej w najbliższym czasie. Zauważono również, że brak działań prewencyjnych, których celem jest aktywizacja młodych oraz pomoc w zdobyciu pierwszego zawodowego doświadczenia, a tym samym stworzenie dla nich nowych miejsc pracy, może spowodować zwiększenie się zjawiska emigracji zarobkowej, co negatywnie wpłynie na funkcjonowanie gospodarki państwowej oraz obniżenie poziomu życia całego społeczeństwa¹⁵.

Podsumowanie

Program „Gwarancje dla młodzieży”, przy szybkim podjęciu działań przez państwa członkowskie, które wskazane są w komunikatach Komisji Europejskiej, ma realną szansę na poprawę sytuacji zawodowej młodych Europejczyków. Program ten jest inwestycją w przyszłość kolejnych pokoleń wchodzących na rynek pracy, a jego głównym celem jest przygotowanie młodzieży do szybkiej i sprawnej adaptacji po ukończeniu edukacji.

¹⁵ *Sytuacja na rynku pracy w Polsce wśród osób młodych*, op. cit.

Sytuacja na rynku pracy w wielu państwach członkowskich jest krytyczna. Przedsiębiorstwa czy korporacje nie zatrudniają młodych pracowników, ponieważ nie wszyscy mogą wykazać się zawodowym doświadczeniem, wystarczającym do podjęcia pracy. Staże i praktyki zawodowe są bezpłatne, na co nie każdy student może sobie pozwolić z powodu konieczności ponoszenia wydatków na jedzenie i wynajem mieszkania. Stąd często wybór pada na jakąkolwiek pracę, często nie w zawodzie, będącą źródłem wynagrodzenia. W ostatnich latach w Unii Europejskiej nie można zaobserwować tendencji zniżkowej bezrobocia wśród młodych. To właśnie ta grupa jest najbardziej narażona na pozostanie bez pracy. Ciągnie to za sobą poważne konsekwencje nie tylko dla swojego kraju, ale także dla całej UE, gdyż młodzi, często wykształceni ludzie, wyjeżdżają w poszukiwaniu pracy. To godzi w politykę prorodzinną państwa, a także powoduje, że wpływy z tytułu podatku dochodowego od zarobków odprowadzane są do budżetu innego państwa.

Unia Europejska dostrzega problem i poświęca mu mnóstwo uwagi. Powstają przeróżne programy i projekty, oferowane jest dofinansowywanie do otwierania własnych przedsiębiorstw. To wszystko robione jest z nadzieją, że sytuacja na europejskim rynku pracy niebawem ulegnie poprawie. UE zapewnia również, że w przyszłości krajowe systemy edukacji będą kładły większy nacisk na praktyczne przygotowanie młodzieży do wejścia na rynek pracy poprzez nauczanie kompetencji ogólnych, mając na myśli umiejętność pracy w grupie czy organizacji pracy. Mimo wszystko zwraca się uwagę, że rozwiązanie problemu bezrobocia wśród młodzieży wymaga większego zaangażowania UE. Tworzenie nowych miejsc pracy, relokacja unijnych funduszy strukturalnych na projekty stworzone z myślą o młodych ludziach, a także *Gwarancje dla młodzieży* mają przyczynić się do zmniejszenia stopy bezrobocia wśród młodych w Europie¹⁶. Są to częściowe priorytety wpisujące się w europejską strategię zatrudnienia. To istotne, że pomiędzy innymi priorytetami Komisji Europejskiej, nie mniej ważnymi, dostrzega ona potrzebę zmiany obecnej sytuacji na europejskim rynku pracy, a co za tym idzie – Unia Europejska czuje się odpowiedzialna za losy młodego pokolenia Europejczyków.

W pracy zostały wykorzystane przede wszystkim dokumenty unijne – komunikaty Komisji Europejskiej oraz komunikaty prasowe Parlamentu Europejskiego poruszające kwestie podjęcia walki z bezrobociem wśród młodych w UE. Kluczowym dokumentem okazało się także sprawozdanie Parlamentu Europejskiego w sprawie walki z bezrobociem osób młodych w 2013 r.

LITERATURA

Najważniejsze dokumenty:

- Komunikat KE: Wniosek zalecenie Rady w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży (COM(2012) 729), 22.04.2014.

¹⁶ Rozwiązanie problemu bezrobocia wśród młodzieży wymaga większego zaangażowania Unii Europejskiej, Komunikat prasowy Parlamentu Europejskiego, 24.05.2012, [Online], dostępne: <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/news-room/content/20120523IPR45695/html/Rozwi%C4%85zanie-problemu-bezrobocia-m%C5%82odzie%C5%BCy-wymaga-wi%C4%99kszego-zaanga%C5%BCowania-UE, 20.04.2014>.

- Rozwiązanie problemu bezrobocia wśród młodzieży wymaga większego zaangażowania Unii Europejskiej, Komunikat prasowy Parlamentu Europejskiego, 24.05.2012.
- Rozwiązanie problemu bezrobocia wśród młodzieży wymaga większego zaangażowania Unii Europejskiej, Komunikat prasowy Parlamentu Europejskiego, 24.05.2012, [Online], dostępne: <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/news-room/content/20120523IPR45695/html/Rozwi%C4%85zanie-problemu-bezrobocia-m%C5%82odzie%C5%BCy-wymaga-wi%C4%99kszego-zaanga%C5%BCowania-UE>, 20.04.2014.
- Sprawozdanie w sprawie walki z bezrobociem osób młodych: możliwe rozwiązania, (2013/2045(INI)), 22.07.2013.

Druki zwarte:

- Kabaj M., *Wpływ systemów kształcenia zawodowego na zatrudnienie i bezrobocie młodzieży: projekt programu wdrożenia dualnego systemu kształcenia zawodowego w Polsce*, Warszawa 2012.

Najważniejsze artykuły:

- *Eurozone Job crisis, trends and policy responses*, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_184965.pdf, 20.04.2014.
- *Gwarancja dla młodzieży*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=pl>, 20.04.2014.
- *Program wzajemnego uczenia się w dziedzinie zatrudnienia*, http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11327_pl.htm
- Skrzydlewska J., *Gwarancje dla młodzieży inwestycją w przyszłość*, <http://www.joanna-skrzydlewska.pl/gwarancje-dla-mlodziezy-inwestycja-w-przyszlosc/>, 20.08.2014.
- *Sytuacja na rynku pracy w Polsce wśród osób młodych*, Warszawa, 15.11.2013, Nestle, [Online], dostępne: http://www.nestle.pl/asset-library/documents/nestl%C3%A9%20youth%20employment%20initiative_kontekst%20spo%C5%82eczny.pdf, 20.04.2014.
- Toporowski P., *Bezrobocie wśród młodych? Czas na reindustrializację!*, „Biuletyn PISM”, nr 82 (1058), http://www.pism.pl/files/?id_plik=14479, 22.04.2014.
- *Zatrudnienie młodzieży*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1036&langId=pl>, 20.04.2014.

MAGDALENA ANTYCHOWICZ

WYDZIAŁ STUDIÓW MIĘDZYNARODOWYCH I POLITYCZNYCH
UNIwersytet Jagielloński w Krakowie

Wymiar wschodni jako część Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Streszczenie: Artykuł porusza problematykę konceptualizacji polityki zagranicznej UE wobec jej wschodnich sąsiadów: Białorusi, Ukrainy, Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji i Mołdawii oraz rolę polskiej dyplomacji w tym procesie. Autorka wskazuje na przyczyny, które doprowadziły do zaistnienia potrzeby stworzenia polityki zaadresowanej do tej grupy państw. Następnie, w oparciu o dostępne materiały źródłowe, omawia najważniejsze etapy oraz punkty zwrotne w procesie projektowania wymiaru wschodniego polityki zagranicznej UE. Jego celem jest odpowiedź na pytanie: *czy biorąc pod uwagę arsenal instrumentów, które Unia przygotowała dla tych państw, można zakładać, iż dostosowując prawo krajowe do unijnego, kraje te utorują sobie drogę do członkostwa w UE?*

Wstęp

Artykuł podejmuje tematykę tworzenia ram instytucjonalnych współpracy z Białorusią, Ukrainą, Gruzją, Mołdawią, Armenią i Azerbejdżanem i ich wpływu na współczesny kształt partnerstwa Unii z jej sąsiadami. Na potrzeby tego artykułu, przez pojęcie „wymiar wschodni” należy rozumieć politykę UE wobec wyżej wymienionych państw. Aspekt kooperacji pomiędzy UE a Rosją został w tym artykule świadomie pominięty ze względu na jego odmienną specyfikę. Autorka jest zdania, iż analiza decyzji, które zdeterminowały politykę Unii wobec wschodu w ostatniej dekadzie, pozwala lepiej zrozumieć trudności z realizacją celów Unii w dziedzinie polityki zagranicznej, dotyczących ściślejszej i efektywnego współdziałania z państwami sąsiadującymi. Na potrzeby tej publikacji, pojęcie „współpracy UE” z wymienionymi państwami zostało ograniczone do kooperacji w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego.

Autorka, przed rozpoczęciem analizy, postawiła następującą hipotezę badawczą: *utworzenie w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa wymiaru wschodniego i wdrażanie inicjatyw, takich jak Europejska Polityka Sąsiedztwa oraz Partnerstwo Wschodnie są narzędziami europeizacji, które nie zakładają członkostwa państw nimi objętych, a wręcz przeciwnie, stanowią dla niego alternatywę, mimo iż proces harmonizacji prawa krajowego z prawem wspólnotowym wykazuje cechy podobne do procesu akcesyjnego.* Metodą badawczą, przyjętą w celu weryfikacji tej hipotezy, była analiza dokumentów.

Źródła pierwotne, które zostały przeanalizowane w niniejszej pracy, to dokumenty Unii Europejskiej definiujące kształt współpracy z wschodnimi sąsiadami UE, jak: umowy zawierane przez Unię Europejską z państwami znajdującymi się w obszarze zainteresowań badawczych (umowy o partnerstwie i współpracy – UPiW – zawarte z Republiką Armenii, Republiką Azerbejdżanu, Gruzją, Republiką Mołdawii i Ukrainą), list Javiera Solany i Christophera Pattaena *Wider Europe*, komunikat Komisji Europejskiej *Wider Europe – Neighbourhood: A New Frame-work for relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Europejska Strategia Bezpieczeństwa „Bezpieczna Europa w lepszym świecie”, dokumenty programujące finansowanie w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa oraz wspólna deklaracja przyjęta podczas pierwszego szczytu partnerstwa wschodniego w Pradze. W celu określenia roli Polski w tym procesie pomocna okazała się analiza treści *expose* ministra spraw zagranicznych Bronisława Geremka z maja 1998 r.

Autorka wykorzystała także źródła wtórne, głównie dostępne na ten temat wydawnictwa w języku polskim, czyli zbiór „*Nowe sąsiedztwo*” na wschodzie poszerzonej Unii pod redakcją Tadeusza Kołodzieja, *Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Inkluzja bez członkostwa?* Tadeusza Kapuśniaka, *W objęciach europeizacji. Wybrane przykłady z Europy Środkowej i Wschodniej* Tomasza Grosse. Niezwykle pomocny okazał się artykuł Sławomira Górki *Drugorzędna polityka o dużych perspektywach rozwoju. Rzecz o polityce wschodniej UE*, ukazujący słabe strony polityki wschodniej i rozbieżność pomiędzy aspiracjami wschodnich sąsiadów UE, a realnymi możliwościami, jakimi w tym zakresie dysponuje Unia.

Powstanie i ewolucja polityki wschodniej UE

Rozszerzenie Unii Europejskiej, które miało miejsce w 2004 r. poskutkowało przesunięciem zewnętrznych granic UE na wschód. Kraje członkowskie, planując rozszerzenie, musiały wziąć pod uwagę to, iż Wspólnota będzie bezpośrednio sąsiadować z krajami powstałymi po upadku Związku Radzieckiego. Jak słusznie zauważono, nowe sąsiedztwo UE, niestabilne i będące obszarem, na którym może dojść do konfliktów, stanowiło potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa państw członkowskich Unii Europejskiej. Zaowocowało to potrzebą stworzenia spójnej polityki wobec państw tego obszaru. Do momentu rozpadu Związku Radzieckiego relacje, pomiędzy ZSRR jako całością a Wspólnotami Europejskimi, były regulowane przez Układ o handlu i współpracy, podpisany 18 grudnia 1989 r. Rozpad Związku Radzieckiego zapoczątkował nową erę we współpracy z uprzednio zrzeszonymi w nim krajami. Zbiorowa umowa została zastąpiona przez porozumienia, które UE podpisywała z każdym z tych państw z osobna¹, czyli dwustronne układy o partnerstwie i współpracy (*Partnership and Cooperation Agreements – PCA*). Wymienione wyżej porozumienia obejmują swoim zakresem kwestie polityczne, handlowe, ekonomiczne

¹ T. Kołodziej, „*Nowe sąsiedztwo*” na wschodzie poszerzonej Unii Europejskiej: wyzwania dla PECSA, [w:] T. Kołodziej (red.), „*Nowe sąsiedztwo*” na wschodzie poszerzonej Unii, Warszawa 2005, s.15.

ne i kulturalne². Na ich podstawie zostały ustanowione ramy bilateralnego dialogu politycznego pomiędzy Unią Europejską a państwem trzecim. Układy przewidywały powołanie instytucji odpowiedzialnych za prowadzenie dialogu na wielu poziomach: ministerialnym, parlamentarnym, pomiędzy dyplomatami oraz wysokimi rangą urzędnikami, a także na szczeblu eksperckim. Kwestią o znaczeniu priorytetowym jest reforma gospodarek państw sąsiedzkich w kierunku wolnorynkowych systemów gospodarczych oraz podejmowanie kroków prowadzących do stopniowej liberalizacja handlu³. Porozumienia o partnerstwie i współpracy były podpisywane na okres dziesięciu lat, z możliwością ich corocznego przedłużania. Do dziś stanowią formalną podstawę współpracy pomiędzy Unią Europejską a państwem trzecim.

W początkowym okresie państwa członkowskie Unii Europejskiej nie planowały stworzenia jednolitej polityki wobec swych wschodnich sąsiadów. Jednym z pierwszych słyszalnych głosów w tej kwestii było stanowisko strony polskiej, aspirującej wówczas do członkostwa w Unii Europejskiej. W 1998 r., podczas uroczystej inauguracji, związanej z rozpoczęciem przez Polskę procesu akcesyjnego do wspólnot europejskich, Bronisław Geremek, pełniący wówczas funkcję ministra spraw zagranicznych, w swoim wystąpieniu, przygotowanym specjalnie na to wydarzenie, zasygnalizował potrzebę utworzenia wschodniego wymiaru polityki wspólnotowej⁴. W swoim *expose* przedstawionym nieco wcześniej w polskim Sejmie, zauważył, iż wraz z rozpoczęciem procesu negocjacyjnego Polska powinna poszukać roli, którą mogłaby pełnić w Unii po przystąpieniu do grona jej członków. Był zdania, iż Warszawa jest w stanie wnieść nową wartość i wpłynąć na przededefiniowanie stosunku „starych” państw Unii do regionu wschodniego, a zwłaszcza państw, które w najbliższej perspektywie nie mogły liczyć na członkostwo w tej organizacji. Bronisław Geremek podkreślił, iż *wejście do NATO i Unii Europejskiej nie jest i nie będzie [...] ucieczką na Zachód, odwróceniem się od spraw regionu, bliższych i dalszych partnerów na wschodzie, czy na północnym i południowym wschodzie. Przeciwnie, zwracamy uwagę ku Zachodowi i jego instytucjom, mając na uwadze osiągnięcie co najmniej czterech celów: po pierwsze, wewnętrzne wzmocnienie samych siebie, po drugie, wprowadzenie do zachodnioeuropejskiej debaty i zachodnioeuropejskiego rozumienia Europy nowej wrażliwości i odmiennego doświadczenia historycznego, po trzecie, wzmocnienie NATO i Unii Europejskiej nie tylko poprzez dodanie do ich siły własnego potencjału, ale również poprzez ukazanie nowych perspektyw i nowych wyzwań, oraz, po czwarte, wzmocnienie i przyspieszenie procesów demokratycznej rekonstrukcji regionu i budowy nowego porządku europejskiego*⁵.

² About the EuroEast, [Online], dostępne: <http://www.enpi-info.eu/eastportal/content//364/About%20the%20EuroEast>, 05.08.2013.

³ Umowy o partnerstwie i współpracy (UPiW): Rosja, Europa Wschodnia, Kaukaz Południowy i Azja Środkowa, [Online], dostępne: http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17002_pl.htm, 03.08.2013.

⁴ T. Kapuśniak, *Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Inkluzja bez członkostwa?*, Warszawa 2010, s. 9.

⁵ *Expose* ministra spraw zagranicznych Bronisława Geremka w Sejmie – 5 maja 1998 r., [Online], dostępne: <http://stosunki-miedzynarodowe.pl/teksty-zrodlowe/przemowienia/1114-expos-ministra-spraw-zagranicznych-bronislawa-geremka-w-sejmie-5-maja-1998-r>, 22.08.2013.

Kilka lat musiało upłynąć, zanim rozważania zostały przekute w proces polityczny. Kwestia stosunków ze wschodnimi sąsiadami Unii, do tej pory rażąco zaniedbywana, zaczęła zwracać większą uwagę decydentów w 2002 r.⁶ Pierwszy impuls na szczeblu oficjalnym został nadany przez Wielką Brytanię⁷. To za sprawą Londynu, Rada Europejska zidentyfikowała nowe wyzwanie i zleciła Komisji opracowanie dokumentu zawierającego koncepcję polityki wobec nowego sąsiedztwa⁸. W sierpniu tego samego roku ówczesny Wysoki Przedstawiciel ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa – Javier Solana wraz z Komisarzem ds. Stosunków Zewnętrznych – Christopherem Pattenem wystosowali list do ministra spraw zagranicznych Danii, która wówczas sprawowała prezydencję w Unii. Stanowił on wyraz myślenia osób wchodzących w skład unijnych ośrodków decyzyjnych odnośnie tego, jak w najbliższym czasie powinna być prowadzona unijna polityka zagraniczna. Państwa sąsiadujące z Unią Europejską zostały podzielone na trzy grupy regionalne: kraje śródziemnomorskie, objęte procesem barcelońskim, państwa Bałkanów Zachodnich, z którymi podpisano układy o stabilizacji i stowarzyszeniu oraz trzecia grupa, obejmująca Rosję i innych partnerów na wschodzie, z którymi podpisano umowy o partnerstwie i współpracy⁹. Furtka do integracji ze strukturami unijnymi pozostawała otwarta tylko dla krajów bałkańskich, oczywiście po spełnieniu odpowiednich kryteriów. Pozostałe dwie grupy miały zostać objęte polityką, która nie zakładała członkostwa w Unii. Jak zauważył Stanisław Górka, *nie oznacza to jednak polityki status quo, gdyż istniejący stan nie zadowalał unijnych planistów. Nie są to ani państwa wysokorozwinięte, ani stabilnie politycznie i gospodarczo, często nie są nawet demokratyczne. Ich słabość i niestabilność, podatność na kryzysy, rodzi potencjalne zagrożenia dla Unii Europejskiej. Dlatego też zaproponowano stworzenie aktywnej polityki sąsiedztwa, zbliżającej te państwa do Unii, jej wartości i standardów, jednak niemającej na celu rozszerzenia [...] Sytuacja państw Europy Wschodniej, zwłaszcza Ukrainy, została określona mianem pośredniej między wykluczeniem członkostwa a potencjalną szansą*¹⁰. Propozycje zawarte w liście zostały przedyskutowane i zaakceptowane podczas spotkania w formule *Gymnich*, poprzedzającego unijny szczyt w Kopenhadze¹¹.

Jeszcze w tym samym roku polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych, we współpracy z Fundacją Batorego, przygotowało memorandum, w którym znalazła się opinia polskiego rządu na temat odświeżonej polityki wschodniej. Postulowano przerna-

⁶ K. Pelczyńska-Nałęcz, *Poszerzona Unia Europejska wobec wschodniego sąsiedztwa: problemy i rozwiązania*, Warszawa 2003, s. 5.

⁷ T. Grosse, *W objęciach europeizacji. Wybrane przykłady z Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2011, ss. 132-133.

⁸ A. Harasimowicz, *Koncepcja wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej w kontekście „szerszej Europy i nowego sąsiedztwa”*, [w:] T. Kołodziej (red.), *„Nowe sąsiedztwo” na wschodzie poszerzonej Unii*, Warszawa 2005, s. 38.

⁹ Ch. Patten, J. Solana, *Wider Europe*, [Online], dostępne: <http://www.lfpr.lt/uploads/File/2002-10/Letter.pdf>, 22.08.2013.

¹⁰ S. Górka, *Drugorzędna polityka o dużych perspektywach rozwoju. Rzecz o polityce wschodniej UE*, [Online], dostępne: <http://www.omp.org.pl/artukul.php?artykul=227>, 16.08.2013.

¹¹ S. Górka, op. cit.

czenie większych środków finansowych na wsparcie Białorusi, Mołdawii i Ukrainy oraz intensyfikację współpracy z tymi państwami na wielu płaszczyznach¹². Ponadto zaproponowano, aby Unia nawiązywała intensywniejszą współpracę z tymi państwami, które są bardziej zdeterminowane i dokonują większych postępów na drodze transformacji systemowej¹³. Zawarte w nim sugestie pokrywały się w dużej mierze z przyjętymi w owym czasie dokumentami unijnymi.

Proces kształtowania polityki wobec wschodnich sąsiadów Unii był podporządkowany dynamice relacji z Moskwą. Byłe republiki postsowieckie są traktowane przez Rosję jako tak zwana bliska zagranica, czyli obszar, do którego Federacja Rosyjska rości sobie specjalne prawa. Pomimo rozpadu Związku Radzieckiego i odzyskania niepodległości przez poszczególne republiki, Moskwa, uznając się za sukcesora byłego imperium, nie przestała traktować tych państw jako swej strefy wpływu. W związku z tym Unia Europejska z rezerwą odnosiła się do prozachodnich aspiracji deklarowanych na przykład przez Ukrainę. Miało to związek z polityką *Russia first*, czyli nieformalną regułą mówiącą o tym, iż żadne z państw byłego ZSRR nie może szybciej integrować się z Unią niż strona rosyjska¹⁴. Pogłębianie współpracy z Federacją Rosyjską pozostawało dla Brukseli kwestią priorytetową. Świadczą o tym między innymi konkluzje Rady z 18 listopada 2002 r., w których zaznaczono, iż w procesie formułowania nowej polityki wschodniej należy mieć na względzie silne przywiązanie Unii do pogłębiania relacji z Moskwą, jako jednym z najważniejszych partnerów Unii¹⁵.

11 marca 2003 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat Szersza Europa – sąsiedztwo: nowe ramy relacji z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami. Dokument opierał się na sugestiach zawartych w liście Christophera Pattena i Javierra Solany. Państwa sąsiedzkie zostały zachęczone do przeprowadzania politycznych, gospodarczych i instytucjonalnych reform, za co nagrodą miał być udział w korzyściach płynących z funkcjonowania wspólnego unijnego rynku. Korzyści z przemian w państwach sąsiedzkich miała zyskać także Unia, która tym sposobem otaczałaby się pierścieniem stabilnych i rozwijających się państw, który został określony mianem „pierścienia przyjaciół” (ang. *ring of friends*). Ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej, Romano Prodi, podkreślił, iż *wraz z nadejściem globalizacji i powstaniem ponadnarodowego społeczeństwa obywatelskiego, stosunki zewnętrzne UE nie dają się już dłużej odróżnić od jej rozwoju wewnętrznego a zwłaszcza, gdy dotyczy to naszego [tu: unijnego] sąsiedztwa*¹⁶. Beneficjentami nowej polityki zagranicznej miały

¹² F. Jasiński, *Rola sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w ramach wschodniego wymiaru Unii Europejskiej: brak zaufania czy brak koncepcji?*, [w:] T. Kołodziej (red.), „Nowe sąsiedztwo” na wschodzie poszerzonej Unii, Warszawa 2005, s. 69.

¹³ T. Kapuśniak, *Wymiar Wschodni ...*, op. cit., s. 9.

¹⁴ S. Górka, op. cit.

¹⁵ The 2450th Council session on General Affairs and External Relations, Brussels, 30 September 2002, 12134/02 (Presse 279), [Online], dostępne: http://www.consilium.europa.eu/ue Docs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/72321.pdf, 15.08.2013.

¹⁶ Wider Europe Neighbourhood: proposed New Framework for relations with the EU's Eastern and Southern Neighbours Brussels, 11 March 2003, IP/03/358, [Online], dostępne: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-03-358_en.htm, 14.08.2013.

być nie tylko, a być może nawet nie przede wszystkim, państwa sąsiedzkie, ale sama Unia Europejska.

W komunikacie pojawiła się sugestia, aby współpracę bilateralną oprzeć na tak zwanych planach działań (ang. *Action Plans*)¹⁷. Każdy plan powinien zawierać zestawienie konkretnych celów i kryteriów, na podstawie których będzie możliwa ocena postępu, jaki poczyniło dane państwo. Zakres przedmiotowy tych porozumień będzie dotyczył nie tylko regulacji odnoszących się do kwestii związanych z polityką handlową, ale także implementacji norm i standardów, do których przestrzegania zobowiązują porozumienia podjęte w ramach ONZ, OBWE i Rady Europy.

Równolegle do prac nad komunikatem Komisji trwały prace nad długofalową strategią bezpieczeństwa Unii Europejskiej. W ich efekcie, dokument Europejska Strategia Bezpieczeństwa „Bezpieczna Europa w lepszym świecie” ujrzał światło dzienne podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Salonikach, które miało miejsce w dniach 19-20 czerwca 2003 r.¹⁸ Najpoważniejszymi zagrożeniami dla światowego ładu i dobrobytu jakie zostały zidentyfikowane w tym dokumencie była działalność grup terrorystycznych i związane z nim rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, osłabienie instytucji państwa w regionach, w których od wielu lat toczą się konflikty zbrojne. Potrzeba wypracowania nowej strategii wynika ze specyfiki tych zagrożeń, a mianowicie z ich trans granicznego charakteru. Planowane rozszerzenie Unii i idące za tym przesunięcie jej wschodniej granicy zostało potraktowane z jednej strony jako szansa, a z drugiej jako potencjalny problem: *integracja państw przystępujących zwiększa nasze bezpieczeństwo, ale również przybliża UE do niespokojnych regionów*¹⁹. Zapewnienie bezpieczeństwa państwom członkowskim było wyraźnym celem Unii, przyświecającym konstruowaniu nowych ram współpracy z zagranicą.

W 2004 r. została oficjalnie uruchomiona Europejska Polityka Sąsiedztwa. 12 maja Komisja Europejska opublikowała Dokument Strategiczny EPS (ang. *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*), który został przyjęty przez Radę Unii Europejskiej miesiąc później²⁰. Europejską Polityką Sąsiedztwa zostało objętych szesnaście państw: Algieria, Armenia, Azerbejdżan, Białoruś²¹, Egipt, Gruzja, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Mołdawia, Maroko, Autonomia Palestyńska, Syria, Tu-

¹⁷ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for relations with our Eastern and Southern Neighbours, Brussels, 11.3.2003, COM(2003) 104 final, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf, 15.08.2013.

¹⁸ A. Harasimowicz, *Koncepcja wspólnej...*, op. cit., s. 38.

¹⁹ Europejska Strategia Bezpieczeństwa „Bezpieczna Europa w lepszym świecie”, [Online], dostępne: <http://consilium.europa.eu/uedosc/cmsUpload/031208ESSIPL.pdf>, 17.08.2013.

²⁰ T. Kapuśniak, *Wymiar Wschodni ...*, op. cit., s. 10.

²¹ Komisja zaznaczyła, iż Białoruś nie będzie miała możliwości korzystania w pełni z korzyści płynących z uczestnictwa w EPS, zanim kraj ten nie przeprowadzi demokratycznych reform. Do tego czasu Unia będzie podejmowała działania mające na celu wspieranie białoruskiej opozycji i budowę społeczeństwa obywatelskiego.

nezja oraz Ukraina. Należy zwrócić uwagę na to, iż państwa odległe geograficznie i diametralnie różniące się pomiędzy sobą pod wieloma względami zostały objęte jednym programem współpracy²². Różnice pomiędzy nimi nie ograniczają się do kwestii kulturowych, politycznych czy gospodarczych, ale również pod względem posiadanych zasobów i oczekiwań związanych ze współpracą z Unią Europejską. Ambicją Brukseli było stworzenie instrumentów, które dawałyby możliwość zróżnicowania stopnia współpracy z poszczególnymi krajami. W związku z tym współpraca bilateralna została oparta o wspomniane wcześniej plany działania (*Action Plans*), konstruowane w procesie dwustronnych negocjacji, na podstawie obopólnych oczekiwań i ambicji poszczególnych państw sąsiedztwa. Innymi słowy, polityka Unii wobec państw trzecich miała być bardziej zindywidualizowana. Są one negocjowane i podpisywane z każdym z państw, z osobna. Zapisano w nich oczekiwane rezultaty reform i konkretne kroki prowadzące do ich osiągnięcia²³. Obejmują kwestie związane zarówno z polityką zagraniczną i bezpieczeństwem, jak i z polityką gospodarczą i handlową, polityką społeczną, sprawami wewnętrznymi oraz wymiarem sprawiedliwości. Na podstawie wytycznych w nich zawartych, państwa EPS przeprowadzają adekwatne reformy, dopasowując prawodawstwo krajowe do unijnego. Plany działania są więc instrumentami europeizacji, za pomocą których UE stara się kształtować środowisko międzynarodowe na swoje podobieństwo. Robi to, ponieważ łatwiej jest prowadzić współpracę ze stabilnymi, przewidywalnymi partnerami. Można to porównać do ustalania zasad gry. Jej przebieg jest bardziej przewidywalny i korzystniejszy dla obu podmiotów, jeśli wiedzą, iż druga strona będzie postępowała według takich samych reguł. Realizacja zapisów, znajdujących się w planach działań, podlega kontroli i ocenie Komisji Europejskiej. W procesie wykonywania zapisów planów działań Unia Europejska oferuje państwom wsparcie polityczne, pomoc techniczną oraz finansową. W 2005 r. zostały przyjęte plany działań dla Ukrainy i Mołdawii, natomiast rok później dla państw Kaukazu Południowego: Armenii, Gruzji i Azerbejdżanu²⁴.

W 2007 r. wprowadzono jeden instrument finansowy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa: Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (*European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI*), który zastąpił istniejące wcześniej programy TACIS i MEDA. Jego budżet na lata 2007-2013 opiewa na ponad 11 miliardów euro. Obejmuje on zarówno wschodnich sąsiadów Unii, jak i państwa basenu Morza Śródziemnego, a także Federację Rosyjską. Środki z ENPI zostały przeznaczone na wspieranie przemian o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym, takie jak zwalczanie korupcji, reformę administracji krajowej, dostosowywanie przepisów regulujących gospodarkę czy też walka z bezrobociem, a także rozwój współpracy

²² A. Harasimowicz, *Koncepcja wspólnej...*, op. cit., s. 38.

²³ M. Kaczmarek, *Polska polityka wschodnia na tle polityki wschodniej Unii Europejskiej*, [Online], dostępne: http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Raporty_i_analazy/2009/Marcin%Kaczmarek_POLSKA%20WSCHODNIA%20NA%20TLE%20POLIT.pdf, 05.09.2013.

²⁴ Białoruś nie negocjowała Planu Działań w związku z brakiem ratyfikacji Układu o partnerstwie i współpracy.

sektorowej oraz integrację regionalną i ponadregionalną²⁵. Warto w tym miejscu zauważyć, iż Unia Europejska przeznaczą dwukrotnie więcej środków na pomoc dla państw basenu Morza Śródziemnego, niż dla swoich wschodnich sąsiadów, włącznie z Rosją. Dzieje się tak, pomimo iż oba regiony nie różnią się znacząco pod względem liczby zamieszkujących je osób²⁶.

Proces kształtowania polityki wschodniej Unii Europejskiej zyskał nową dynamikę dzięki polsko-szwedzkiej propozycji utworzenia Partnerstwa Wschodniego. Szczególna pozycja Polski, jako państwa posiadającego doświadczenia transformacji systemowej i gospodarczej, predestynowała ją do roli lidera nowej wschodniej polityki. Inicjatywa stanowiła przeciwwagę dla procesu barcelońskiego i francuskiego pomysłu utworzenia Unii na rzecz Regionu Śródziemnomorskiego. Nowy projekt został przedstawiony w maju 2008 r. przez ministrów spraw zagranicznych: Radosława Sikorskiego i Carla Bildta. Skierowany został do państw Europy Wschodniej i Południowego Kaukazu: Białorusi, Ukrainy, Mołdawii, Armenii, Gruzji i Azerbejdżanu. Inicjatywa spotkała się z poparciem Rady Europejskiej²⁷. Polityka została oficjalnie zainicjowana na pierwszym szczycie Partnerstwa Wschodniego, który miał miejsce 7 maja 2009 r. w Pradze. Zwieńczeniem tego spotkania była tzw. „Deklaracja praska”, w której zawarto cele współpracy i wartości leżące u jej podstaw. Głównym celem, sformułowanym w niniejszym dokumencie, jest *stworzenie warunków niezbędnych do przyspieszenia procesu stowarzyszenia politycznego i dalszej integracji gospodarczej między Unią Europejską a zainteresowanymi krajami partnerskimi*²⁸. Powołanie Partnerstwa Wschodniego powołano w celu dopełnienia dotychczasowych instrumentów współpracy, ale ich zastąpienia. Nowa inicjatywa miała nie tylko służyć pogłębieniu relacji bilateralnych między Unią i jej poszczególnymi partnerami, ale także stymulować współpracę wielostronną wewnątrz regionu. Powołanie Partnerstwa Wschodniego miało niewątpliwie duże znaczenie symboliczne. Stanowiło wyraz *zmiany logiki dotychczasowych kontaktów UE z sąsiadami*²⁹, ponieważ po raz pierwszy stworzono odrębną inicjatywę, nakierowaną tylko i wyłącznie na państwa sąsiadujące z Unią na wschodzie. Aczkolwiek, jak zauważa Tomasz Kapuśniak, Partnerstwo Wschodnie w praktyce *nie zmienia dotychczasowej polityki UE wobec regionu oraz nie stanowi nowych instytucji, tym samym nie stwarza nowej jakości dla wschodnioeuropejskich państw*³⁰.

²⁵ Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (2007-2013), [Online], dostępne: http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17101_pl.htm, 04.09.2013.

²⁶ S. Górka, op. cit.

²⁷ Partnerstwo Wschodnie, [Online], dostępne: http://eastern-partnership.pl/pw_pl/MSZ%20PW%20PL.pdf, 05.09.2013.

²⁸ Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu partnerstwa wschodniego w Pradze, [Online], dostępne: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/09/st08/st08435.pl09.pdf>, 05.09.2013.

²⁹ T. Kapuśniak, *Unia Europejska i Federacja Rosyjska wobec regionu Morza Czarnego*, Lublin 2010, s. 21.

³⁰ T. Kapuśniak, *Wymiar Wschodni ...*, op. cit., Warszawa 2010, s. 6.

Podsumowanie

Zmiana sytuacji geopolitycznej w Europie (mowa tu o upadku „żelaznej kurtyny” i stopniowej integracji, a w rezultacie wstąpieniu państw Europy Środkowej i Wschodniej do struktur unijnych), wpłynęła na potrzebę wypracowania nowej polityki w stosunku do państw leżących na wschód od granic Wspólnot. W interesie Brukseli leżało nawiązanie współpracy i wspieranie przemian politycznych i gospodarczych w tych państwach, w związku z tym, iż destabilizacja sytuacji w najbliższym sąsiedztwie ma bezpośredni wpływ na dobrobyt i bezpieczeństwo państw członkowskich. Strona polska, wraz z rozpoczęciem procesu akcesyjnego, zainicjowała dyskusję na temat potrzeby stworzenia wschodniego wymiaru polityki unijnej. Stanowiło to z jednej strony próbę skierowania uwagi Brukseli na kwestie istotne dla polskiej polityki zagranicznej. Z drugiej, wskazywało, jakiej roli Polska upatruje dla siebie jako pełnoprawny członek Wspólnot. Pomimo pewnej opieszałości, Bruksela podjęła kroki mające na celu sformułowanie strategii adekwatnej do zmian w środowisku międzynarodowym i związanych z nimi zagrożeń. Odpowiedzią na nie miało być stworzenie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i oparcie współpracy pomiędzy Unią a każdym z państw z osobna na planach działań. Ambicją Brukseli było nadawanie tonu przemianom w dziedzinie gospodarek i poszczególnych polityk na szczeblach krajowych. Zachodząca w ten sposób harmonizacja norm i standardów miała prowadzić do stopniowej europeizacji najbliższego otoczenia Unii, a w rezultacie do powstania „pierścienia przyjaciół” – grupy stabilnych i przewidywalnych partnerów. W wyniku przeprowadzonej analizy materiałów źródłowych potwierdzona została hipoteza, mówiąca o tym, iż stworzenie przez Unię ram instytucjonalnych do współpracy z Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią, Gruzją, Mołdawią i Ukrainą stanowiło i nadal stanowi alternatywę dla członkostwa tych państw w UE. Sytuacja ta nie uległa zmianie pomimo utworzenia, zgodnie z pomysłem Polski i Szwecji, Partnerstwa Wschodniego. Ów krok, pomimo iż miał dużą wartość symboliczną, w praktyce nie wniósł wiele do zmiany podejścia UE do tego regionu. Warto zauważyć, iż mimo przejawiania przez takie państwa jak Ukraina czy Gruzja ambicji do członkostwa w UE, Bruksela nie odeszła od podejścia sformułowanego przez Javiera Solanę i Christophera Pattenę, zamykającego państwom byłego Związku Radzieckiego drogę do wstąpienia do grona państw unijnych.

LITERATURA

Najważniejsze dokumenty:

- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for relations with our Eastern and Southern Neighbours, Brussels, 11.3.2003, COM(2003) 104 final, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf, 15.08.2013.
- Europejska Strategia Bezpieczeństwa „Bezpieczna Europa w lepszym świecie”, [Online], dostępne: <http://consilium.europa.eu/uedosc/cmsUpload/031208ESSIPL.pdf>, 17.08.2013.
- Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (2007-2013), [Online], dostępne: http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17101_pl.htm, 04.09.2013.

- *Expose* ministra spraw zagranicznych Bronisława Geremka w Sejmie – 5 maja 1998 r., [Online], dostępne: <http://stosunki-miedzynarodowe.pl/teksty-zrodlowe/przemowienia/1-114-expos-ministra-spraw-zagranicznych-bronislawa-geremka-w-sejmie-5-maja-1998-r>, 22.08.2013.
- Partnerstwo Wschodnie, [Online], dostępne: http://eastern-partnership.pl/pw_pl/MSZ%20PW%20PL.pdf, 05.09.2013.
- Patten Ch., Solana J., Wider Europe, [Online], dostępne: <http://www.lfpr.lt/uploads/File/2002-10/Letter.pdf>, 22.08.2013.
- Umowy o partnerstwie i współpracy (UPiW): Rosja, Europa Wschodnia, Kaukaz Południowy i Azja Środkowa, [Online], dostępne: http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17002_pl.htm, 03.08.2013.
- Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu partnerstwa wschodniego w Pradze, [Online], dostępne: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/09/st08/st08435.pl09.pdf>, 05.09.2013.

Druki zwarte:

- Grosse T., *W objęciach europeizacji. Wybrane przykłady z Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2011.
- Kapuśniak T., *Unia Europejska i Federacja Rosyjska wobec regionu Morza Czarnego*, Lublin 2010.
- Kapuśniak T., *Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Inkluzja bez członkostwa?*, Warszawa 2010.
- Pełczyńska-Nałęcz K., *Poszerzona Unia Europejska wobec wschodniego sąsiedztwa: problemy i rozwiązania*, Warszawa 2003.

Najważniejsze artykuły:

- *About the EuroEast*, [Online], dostępne: <http://www.enpi-info.eu/eastportal/content//364/About%20the%20EuroEast>, 05.08.2013.
- Górka S., *Drugorzędna polityka o dużych perspektywach rozwoju. Rzec o polityce wschodniej UE*, [Online], dostępne: <http://www.omp.org.pl/artukul.php?artykul=227>, 16.08.2013.
- Harasimowicz A., *Koncepcja wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej w kontekście „szerszej Europy i nowego sąsiedztwa”*, [w:] T. Kołodziej (red.), „Nowe sąsiedztwo” na wschodzie poszerzonej Unii, Warszawa 2005.
- Jasiński F., *Rola sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w ramach wschodniego wymiaru Unii Europejskiej: brak zaufania czy brak koncepcji?*, [w:] T. Kołodziej (red.), „Nowe sąsiedztwo” na wschodzie poszerzonej Unii, Warszawa 2005.
- Kaczmarek M., *Polska polityka wschodnia na tle polityki wschodniej Unii Europejskiej*, [Online], dostępne: http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Raporty_i_analzy/2009/Marcin%Kaczmarek_POLSKA%20WSCHODNIA%20NA%20TLE%20POLIT.pdf, 05.09.2013.
- Kołodziej T., „Nowe sąsiedztwo” na wschodzie poszerzonej Unii Europejskiej: wyzwania dla PECSA, [w:] T. Kołodziej (red.), „Nowe sąsiedztwo” na wschodzie poszerzonej Unii, Warszawa 2005.

WYMIAR WSCHODNI JAKO CZĘŚĆ WSPÓLNEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ
I BEZPIECZEŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ

- The 2450th Council session on General Affairs and External Relations, Brussels, 30 September 2002, 12134/02 (Presse 279), [Online], dostępne: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/72321.pdf, 15.08.2013.
- Wider Europe Neighbourhood: proposed New Framework for relations with the EU's Eastern and Southern Neighbours Brussels, 11 March 2003, IP/03/358, [Online], dostępne: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-03-358_en.htm, 14.08.2013.

ANNA CIECHURSKA

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
UNIwersYTET MIKOŁAJA KOPERNIKA

Aspiracje Turcji dotyczące członkostwa w Unii Europejskiej

Streszczenie: W zamieszczonym rozdziale pracy licencjackiej podjęto próbę podsumowania długiej, wymagającej i pełnej wyrzeczeń, lecz nadal niepewnej drogi Turcji do członkostwa w Unii Europejskiej (UE). Pierwsza część podsumowuje początkowe lata procesu negocjacyjnego, które przyniosły szereg reform politycznych, społecznych, jak i systemowych, ostatecznie zaś przedstawia aktualną ocenę akcesji ze strony instytucji UE. W drugiej części analizie poddano stopień poparcia dążeń akcesyjnych przez obecnych jej członków. Trzecia część omawia dalsze perspektywy negocjacji przez pryzmat problemów wewnętrznych i zewnętrznych państwa, związanych z nimi poszukiwaniami alternatywnych dróg poza strukturami wspólnotowymi, zwracając także uwagę na aktualny bilans kosztów i korzyści potencjalnego członkostwa.

Stosunki Turcji ze Wspólnotami Europejskimi/UE

Droga Turcji do członkostwa w strukturach unijnych rozpoczęła się pół wieku temu, jednak mimo upływu tak długiego czasu perspektywa pełnego członkostwa nadal pozostaje niepewna. Pierwszego kroku w kierunku europejskich aspiracji dokonano w lipcu 1959 r., kiedy to doszło do złożenia wniosku o członkostwo. Wydarzenia te zaowocowały podpisaniem 12 września 1963 r. tzw. „Porozumienia z Ankary”, a więc porozumienia stowarzyszeniowego z Europejską Wspólnotą Gospodarczą (EWG). Jego postanowienia przewidywały uzyskanie wspomnianego pełnego członkostwa na podstawie unii celnej, mającej na celu zacieśnienie współpracy na szczeblu unijnym. Weszły one w życie 1 grudnia 1964 r. Głównym założeniem porozumienia było zagwarantowanie wolnego przepływu osób, usług, towarów i kapitału. Mimo wielkiego kroku naprzód Turcja wyłączona była nadal z procesów decyzyjnych Wspólnoty, jak również nie podlegała jurysdykcji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS). Tureckie władze w 1987 r. wystąpiły z wnioskiem o pełne członkostwo, jednakże odpowiedź Komisji Europejskiej (KE) w grudniu 1989 r. jednoznacznie wykluczała taką możliwość, wskazując na liczne nieprawidłowości w sferze społecznej, gospodarczej i politycznej¹.

¹ J. Misiągiewicz, *Polityka zagraniczna Turcji po zimnej wojnie*, Toruń, 2009, ss. 131-132.

Zwieńczeniem starań Rady Stowarzyszeniowej odpowiedzialnej za współpracę Turcji z instytucjami wspólnotowymi była decyzja o ustanowieniu 6 marca 1995 r. unii celnej. Wiązało się to z likwidacją ceł nałożonych na produkty przemysłowe importowane z UE oraz dostosowaniem tureckiej zewnętrznej taryfy celnej do unijnej względem towarów importowanych z państw trzecich². Szansą na dalszy rozkwit negocjacji akcesyjnych dla Turcji miał być szczyt Rady Europejskiej w Luksemburgu zorganizowany w grudniu 1997 r. Nadzieje jednak okazały się płonne, państwo nie uzyskało oficjalnego statusu kandydata ani nie zostało ujęte w planach rozszerzenia. Co więcej, odroczone w czasie weryfikację tureckich zobowiązań akcesyjnych. Decyzja organów unijnych podyktowana była sprzeciwem państw-członków, wobec nieprzebrnięcia wartości demokratycznych przez Turcję³.

Wielkim przełomem okazał się szczyt w Helsinkach w dniach 10-11 grudnia 1999 r., kiedy Rada Europejska uznała Turcję za państwo kandydujące do UE. Turcja podobnie jak pozostali członkowie miała zostać objęta procesem przedakcesyjnym mającym na celu wprowadzenie koniecznych dla przystąpienia reform, szczególnie w zakresie praw człowieka oraz kryteriów politycznych⁴. Postęp w negocjacjach akcesyjnych w latach 1998-1999 był możliwy dzięki pozytywnemu nastawieniu pozostałych członków UE oraz opinii międzynarodowej do tureckiego członkostwa, jak również wypracowaniu wspólnego stanowiska liderów tureckich partii politycznych wobec stowarzyszenia. Kluczowe znacznie miało także ocieplenie stosunków z Grecją, w wyniku wspólnych działań humanitarnych prowadzonych podczas trzęsienia ziemi w Turcji, oraz poparcie członkostwa Turcji w UE przez socjaldemokratów niemieckich, którzy właśnie w owym czasie przejęli władzę⁵.

Konsekwencją postępu akcesyjnego był wydany przez KE w 2000 r. Dokument akcesyjny określający priorytetowe, jak również średniookresowe założenia, które Turcja w ramach członkostwa była zobowiązana zrealizować. Odpowiedzią rządu tureckiego na wymagania ze strony Unii było opublikowanie w marcu 2001 r. *Turkish National Programme for the adoption of the Aquis*. Poprzez program Turcja pragnęła wyrazić wolę realizacji reform w państwie w celu jak najlepszego przygotowania do członkostwa. Priorytetowymi punktami programu było ocieplenie stosunków z Grecją oraz nawiązanie relacji z Cyprem, poza tym ratyfikacja umów międzynarodowych z zakresu problematyki praw człowieka oraz przeprowadzenie reform tureckiego Kodeksu karnego i Konstytucji⁶. Przewidziane zmiany stały się faktem już w październiku 2001 r., kiedy to rząd turecki rozpoczął wprowadzanie w życie pakietu 34. poprawek do Konstytucji dotyczących częściowego zniesienia kary śmierci, wolności wypowiedzi, zrzeszania się, używania języków mniejszo-

² Ibidem, s. 132.

³ P. H. Gordon, O. Taspınar, *Winning Turkey. How America, Europe, and Turkey Can Revive a Fading Partnership*, Washington 2008, ss. 41-42.

⁴ European Council, *European Parliament-Presidency Conclusion*, Helsinki 10-11 December 1999.

⁵ A. Szymański, *Wprowadzenie*, [w:] A. Szymański (red.), *Turcja i Europa. Wyzwania i szanse*, Warszawa 2011, s. 12.

⁶ J. Misiągiewicz, op. cit., ss. 134-135.

ści narodowych oraz roli wojskowych w polityce. Kolejne reformy przeprowadzone w okresie między styczniem i marcem 2002 r. dotyczyły nowelizacji Kodeksu karnego oraz zmian regulacji prawodawczych odnoszących się do wolności prasy i wypowiedzi, zaniechania stosowania tortur oraz funkcjonowania stowarzyszeń⁷. Mimo znacznego postępu szczyt w Kopenhadze w grudniu 2002 r. potwierdził, że to dopiero początek wielkiej modernizacji kraju, albowiem uznano, iż państwo nie jest jeszcze gotowe na rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych⁸. Być może fiasko kopenhaskiego szczytu doprowadziło do mobilizacji całego państwa i społeczeństwa pragnącego uczynić wszystko, aby uzyskać realną szansę członkostwa, w wyniku czego w latach 2001-2004 Turcja zmieniła się nie do poznania. W przeciągu tak krótkiego okresu czasu udało się dokonać nowelizacji ustaw w ramach ośmiu pakietów reform, dostosować do europejskich standardów obowiązujące kodeksy oraz turecką Konstytucję. Co więcej, władze uregulowały kwestię mniejszości kurdyjskiej, umożliwiając podjęcie nauki języka kurdyjskiego w ramach prywatnych kursów oraz legalizując częściowo transmisję kurdyjskich audycji radiowych i telewizyjnych. Ponadto dokonano także licznych zmian w sektorze gospodarczym, finansowym i bankowym, liberalizując m.in. przemysł telekomunikacyjny i energetyczny. Przełomowym momentem było jednak z pewnością ostateczne zniesienie kary śmierci⁹.

Przeprowadzone w państwie reformy zostały docenione podczas szczytu w Brukseli w grudniu 2004 r. Zgodnie z obietnicami kopenhaskimi Rada Europejska podjęła decyzję w sprawie dalszego kształtu prowadzonych negocjacji, wyznaczając dzień 3 października 2005 r. jako oficjalną datę rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych. Do tego czasu Turcja zobowiązana była jednak do spełnienia dwóch warunków. Pierwszy z nich dotyczył wejścia w życie sześciu aktów prawnych, w tym w szczególności Kodeksu karnego oraz Kodeksu postępowania karnego. Drugi natomiast związany był z rozszerzeniem obowiązującego Protokołu w sprawie unii celnej o dziesięciu nowych członków Unii. Ten właśnie warunek budził najwięcej kontrowersji, z uwagi na fakt, iż w grupie wybranych do rozszerzenia państw znajdował się Cypr. Objęcie państwa unią wiązałoby się z koniecznością zniesienia blokady lotnisk dla floty powietrznej i portów dla floty morskiej oraz pogorszeniem sytuacji ekonomicznej północnej części wyspy. Mimo protestów ze strony opozycji uznającej propozycję Komisji za szantaż, tureckie władze 29 lipca 2005 r. podpisały protokół obejmujący unią celną Republikę Cypru, aczkolwiek wyraźnie zaznaczono, iż nie oznacza to uznania tego państwa przez Turcję. 1 czerwca 2005 r. weszły także w życie znowelizowane akty prawne objęte turecką reformą¹⁰.

⁷ W. Hale, *Human Rights, the European Union and the Turkish Accession Process*, [w:] A. Çarkoğlu, B. Rubin, *Turkey and the European Union*, London 2003, ss. 108-110.

⁸ A. Balcer, *Bieg z przeszkodami – najważniejsze wyzwania polityczne i społeczne na drodze Turcji do Unii Europejskiej*, [w:] A. Balcer, R. Sadowski, W. Paczyński (red.), *Turcja po rozpoczęciu negocjacji z Unią Europejską – relacje zagraniczne i sytuacja wewnętrzna – Raport OSW*, Warszawa 2006. s. 9.

⁹ A. Szymański, op. cit., ss. 12-13.

¹⁰ Ibidem, s. 13.

Kolejnym krokiem było zaakceptowanie w styczniu 2006 r. przez Radę Europejską i Turcję przygotowanego przez Komisję Europejską „Partnerstwa dla członkostwa”. Rozpoczęcie procedury *screeningu* państwa, dotyczącego zgodności prawodawstwa tureckiego z unijnymi wymogami, zakończono w październiku 2006 r. Pierwszym sukcesem w ramach współpracy akcesyjnej było otwarcie i jednocześnie zamknięcie 12 czerwca 2006 r. pierwszego obszaru negocjacyjnego – badań i rozwoju. Dalsze obszary otwierano sukcesywnie w ramach prezydencji kolejnych członków Unii w Radzie UE, jednakże do chwili obecnej trwają problemy z ich zamknięciem. Fala reform kontynuowana w 2006 r. nie była już tak płynna i skoordynowana jak poprzednia. W tym samym roku w ramach dziewiątego pakietu reform przewidziano możliwość odwołania się od wyroków sądów wojskowych po wydaniu orzeczenia w sprawie przez ETPC, jak również przyjęto zakaz sądzenia osób cywilnych przed sądami wojskowymi¹¹. 8 listopada 2006 r. KE opublikowała raport traktujący o postępach Turcji na drodze do członkostwa, w którym wyraża poparcie dla realizowanych przez Turcję zobowiązań kryteriów kopenhaskich, przyjęcie dziewiątego pakietu reform oraz poprawę relacji z Grecją. Komisja zaniepokojona jest natomiast nadal zbyt wysokim udziałem armii w systemie politycznym, nieprawidłowym funkcjonowaniem sądownictwa, nieprzestrzeganiem prawa do wolności wypowiedzi, tworzenia związków zawodowych oraz łamaniem praw mniejszości etnicznych i kobiet. Raport zwraca także uwagę na nadal nieuregulowaną sytuację na Cyprze. Zawiera ostrzeżenie, iż dalsze blokowanie portów i lotnisk dla cypryjskich statków i samolotów może skutkować zawieszeniem negocjacji akcesyjnych¹². Właśnie z powodu braku realizacji postanowień wynikających z protokołu dodatkowego do postanowień o unii celnej oraz traktatu stowarzyszeniowego, UE w grudniu 2006 r. zamroziła 8 z 35 obszarów negocjacyjnych, do których należą:

- rozdział 1. – dotyczący swobodnego przepływu towarów;
- rozdział 3. – dotyczący prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług;
- rozdział 9. – dotyczący usług finansowych;
- rozdział 11. – dotyczący rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich;
- rozdział 13. – dotyczący rybołówstwa;
- rozdział 14. – dotyczący polityki transportowej;
- rozdział 29. – dotyczący unii celnej;
- rozdział 30. – dotyczący stosunków zewnętrznych.

Zamknięcie którekolwiek z wymienionych rozdziałów uzależniono od wywiązania się Turcji ze zobowiązań w ramach unii celnej, które wiążą się z ratyfikacją przez parlament protokołu obejmującego unię Cypr. Członkowie tureckiego parlamentu wstrzymują się z tą decyzją do momentu zakończenia międzynarodowej izolacji pół-

¹¹ A. Szymański, op. cit., ss. 13-15.

¹² A. Szymański, *Stanowisko Komisji wobec starań Turcji o członkostwo w UE*, „Biuletyn PISM”, nr 68(408), 2006.

nocnego Cypru. Zawieszenie negocjacji w 8 obszarach nie napawało optymizmem, jednakże nie przesądzało także o dalszym kształcie rozmów. W styczniu 2007 r. wznowiono bowiem negocjacje w obszarach nie objętych zawieszeniem, dotyczących statystyki, przedsiębiorstw i polityki przemysłowej, sieci transeuropejskich, ochrony konsumentów i ochrony zdrowia oraz kontroli finansowej¹³.

Kolejnym podsumowaniem tureckich postępów akcesyjnych była rezolucja PE z 10 lutego 2010 r. Jej wydanie poprzedzono debatą członków Unii z komisarzem ds. rozszerzenia i polityki sąsiedztwa, Štefanem Füle, podczas której wyraźnie widoczne były głosy przeciwne tureckiej akcesji. Powodem takiego stanu rzeczy jest przede wszystkim niewypełnienie kryteriów kopenhaskich, ponadto ogromne kontrowersje budzi nadal sprawa cypryjska. Posłowie podczas debaty apelowali do Turcji w sprawie jak najszybszego wycofania tureckich wojsk z wyspy¹⁴. W tym samym roku, 9 listopada, raport na temat postępów akcesyjnych wydała także Komisja. Na jego łamach potwierdzono opnie Parlamentu Europejskiego odnośnie do konieczności zrealizowania wymogów kryteriów kopenhaskich. Raport zwraca jednak uwagę na wprowadzenie pakietu 26 zmian konstytucyjnych, do których należą m.in. utworzenie stanowiska tureckiego rzecznika praw obywatelskich, znaczne zmniejszenie zakresu uprawnień sądów wojskowych, rozszerzenie składu Naczelnej Rady Sędziów i Prokuratorów, Trybunału Konstytucyjnego oraz zapewnienie szerszej ochrony praw dzieci i kobiet. Nadal problemem pozostaje sprawa Cypru, konfliktu kurdyjskiego oraz naruszeń wolności słowa. Impas negocjacji akcesyjnych stanowi jednak sprawa zamrożonych 8 rozdziałów negocjacyjnych oraz obecny brak perspektyw na zamknięcie któregośkolwiek z pozostałych. Według prognoz Francja z pewnością nadal obstawać będzie za blokowaniem pięciu obszarów negocjacyjnych, podobnie Cypr, którego działania skutkują zamrożonymi ośmioma rozdziałami. Być może lekarstwem na tę sytuację byłoby wydanie przez PE rozporządzenia regulującego wymianę handlową między Unią i Cyprzem Północnym, kończąc tym samym izolację tej części wyspy. Takie rozwiązanie dałoby cień nadziei na otwarcie tureckich lotnisk i portów dla Republiki Cypru, prowadząc tym samym do realnej szansy na turecką akcesję¹⁵.

Ostatni z raportów KE podsumowuje postępy na drodze Turcji do członkostwa w okresie od października 2011 r. do września 2012 r. Treść raportu wspomina o uruchomionej w grudniu 2011 r. „Pozytywnej Agendzie”, której zadaniem jest usprawnienie negocjacji akcesyjnych poprzez ściślejszą współpracę w obszarach wspólnego zainteresowania, a więc m.in. handlu, walki z terroryzmem, wiz, mobilności i migracji, energii oraz polityki zagranicznej. Kolejnym istotnym punktem raportu jest postulat Rady o zliberalizowanie polityki wizowej względem Turcji, czego dobrym początkiem jest podpisanie w czerwcu 2012 r. umowy o readmisji między Turcją i UE. Wiele uwagi poświęcono także kwestii rozwoju unii celnej, w ramach której wartość

¹³ European Commission, Commission Staff Working Document Turkey 2007 Progress Report, Brussels, 06.11.2007.

¹⁴ A. Szymański, *Rezolucje Parlamentu Europejskiego o państwach kandydujących do UE*, „Biuletyn PISM”, nr 26(634), 2010.

¹⁵ A. Szymański, *Relacje UE-Turcja pod koniec 2010 r.*, „Biuletyn PISM”, nr 139(747), 2010.

wymiany handlowej w 2011 r. wyniosła 120 mld euro. Unia jest największym partnerem handlowym dla Turcji, aż 75% bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Turcji pochodzi z Unii¹⁶.

Zakres poparcia politycznego i społecznego w państwach-stronach UE dla przystąpienia Turcji do UE

Potencjalna akcesja Turcji wywołuje wśród członków UE skrajne emocje, część z nich popiera Turcję w jej dążeniach od samego początku, pozostali nie widzą jednak tego państwa w strukturach unijnych. Dotychczas żadne państwo kandydujące nie wzbudzało tak wielu wątpliwości w odniesieniu do kształtu faktycznych stosunków po wejściu do Unii. Duże kontrowersje budzi fakt, iż Republika Turecka niejako oderwana jest od europejskiego modelu kulturowego oraz nie jest państwem chrześcijańskim. Wyniki badań przeprowadzonych w 2006 r. wyraźnie wskazują, że większość europejskiego społeczeństwa nie popiera proeuropejskich dążeń Turcji. Wśród przeciwników akcesji znajdują się przede wszystkim państwa, na terytorium których osiedlili się muzułmańscy emigranci, a więc: Niemcy, Francja, Austria, Dania i Belgia. Poza tym niechętnych tureckiej akcesji jest większość państw, które dołączyły do Unii w 2004 r., a należą do nich: Litwa, Łotwa, Estonia, Słowacja, Czechy i Cypr. Spowodowane jest to przede wszystkim zwiększeniem się liczby członków domagających się unijnego dofinansowania. Do grona państw przeciwnych przystąpieniu Turcji do UE zaliczyć trzeba także państwa negatywnie nastawione do samego procesu rozszerzenia, do których należą, poza wymienionymi, Luksemburg i Finlandia. Oczywisty sprzeciw wobec potencjalnej akcesji Turcji związany z nadal nieuregulowanym konfliktem na wyspie wyraża Cypr oraz Grecja¹⁷.

W związku z przeważającą wśród członków Unii postawą eurosceptyczną w odniesieniu do członkostwa Turcji w strukturach europejskich należy zdefiniować powody tych poglądów. Pierwszą nasuwającą się przyczyną tego stanu rzeczy jest fakt odmienności religijnej Turków. Już sama idea stworzenia Unii zakładała członkostwo państw z kręgu europejskiego i chrześcijańskiego, co poddawało w wątpliwość cel przyjęcia w swe szeregach państwa muzułmańskiego¹⁸. Nastroje te uległy znacznemu radykalizowaniu po zamachach z 11 września 2002 r., kiedy to europejskie społeczeństwo zaczęło postrzegać islam jako źródło przemocy, agresji i potencjalnego zagrożenia europejskiej jedności. Im bardziej zaawansowane stawało się stadium członkostwa, tym nastroje społeczne ulegały zaostrzeniu. Wśród kryteriów kopenhaskich nie znajduje się jednak kryterium religijne, w związku z tym ożywiona dyskusja na ten temat wydaje się mieć charakter propagandowy, mający na celu zniechęcenie społeczeństwa do

¹⁶ European Commission, Commission Staff Working Document Turkey 2012 Progress Report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, Brussels, 10.10.2012.

¹⁷ A. Balcer, op. cit., ss. 10-11.

¹⁸ M. B. Altunışık, Ö. Tür, *Turkey - challenges of continuity and change*, New York 2005, ss. 121-122.

asymilacji z tureckimi obywatelami¹⁹. Kolejnym powodem niechęci wobec obecności Turcji w UE jest problem dotyczący potencjalnego napływu emigrantów tureckich w poszukiwaniu zatrudnienia u zachodnich sąsiadów. Przeciwników akcesji przepełniają obawami także niestabilna sytuacja wewnętrzna kraju, związana z działającymi na jej terenie grupami separatystów kurdyjskich²⁰.

Mimo wielu sceptycznych opinii na temat Turcji, nie brakuje też państw popierających jej zmagania związane z wejściem do Unii. Według danych z 2006 r. należą do nich, m.in. Polska, Irlandia, Hiszpania, Portugalia, Słowenia, Szwecja, Wielka Brytania, Bułgaria, Rumunia i Węgry. Zwolennicy tureckiej akcesji widzą w niej szansę na stabilizację sytuacji na Bliskim Wschodzie, jak również krzewienie wśród wschodnich sąsiadów demokratycznych i europejskich wzorców²¹. Państwa arabskie z uwagą obserwują zmiany zachodzące w Anatolii. Bez wahania można stwierdzić, iż przyjęcie Turcji – pierwszego państwa muzułmańskiego, położonego częściowo na terytorium Azji do grona państw członkowskich, stanowiłoby precedens, ale być może także początek współpracy Wschodu z Zachodem. Już teraz dzięki Turcji łatwiejsze jest nawiązywanie dialogu między światem muzułmańskim i krajami zachodnimi²². Co więcej, być może, dzięki takiemu biegowi wydarzeń, państwa arabskie rozpoczęłyby proces przeobrażeń swych struktur państwowych, gospodarczych i politycznych. Turcja jest także istotnym dla Unii partnerem gospodarczym. Jako kraj tranzytowy, jak również bogaty w surowce energetyczne stanowi alternatywę w stosunku uzależnienia od rosyjskich dostaw ropy naftowej oraz gazu ziemnego. Turecki potencjał militarny odgrywa niebagatelne znaczenie dla państw-członków, biorąc chociażby pod uwagę wsparcie misji pokojowych czy stabilizacyjnych²³. Ważnym aspektem w razie potencjalnej akcesji będzie także przesunięcie granic zewnętrznych Unii, a co się z tym wiąże, lepszej kontroli na wschodniej granicy, na której masowo dochodzi do procederów przemytu broni czy narkotyków do Europy. Liczne, dobrze wyposażone i specjalistycznie wyszkolone służby wojskowe z pewnością chroniłyby europejski rynek przed nielegalnym napływem towarów²⁴.

Poparcie polityczne dla tureckiego członkostwa niekiedy bywa stałe, jednakże często uwarunkowane jest zmianą rządzącej opcji politycznej. Tureccy przedstawiciele dyplomatyczni organizują wizyty do poszczególnych państw-członków Unii w celu polepszenia relacji międzypaństwowych, poprawy swego wizerunku na arenie międzynarodowej, jak również w celu budowy wsparcia na drodze do członkostwa. Istotne znaczenie dla tureckiej akcesji ma poparcie ze strony Niemiec i Francji, z uwagi na

¹⁹ A. Szymański, *Religia jako nieoficjalne kryterium członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] A. Szymański (red.), *Turcja i Europa. Wyzwania i szanse*, Warszawa 2011, ss. 91-95.

²⁰ A. Balcer, op. cit., ss. 10-11.

²¹ Ibidem, ss. 11-12.

²² A. Szymański, *Turcja jako „pomost” między Wschodem a Zachodem?*, [w:] A. R. Bartnicki, E. Kuźlewska (red.), *Wschód w globalnej i regionalnej polityce międzynarodowej*, Toruń 2009, ss. 63-65.

²³ M. Rewizorski, *Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2011, ss. 128-129.

²⁴ P. Elmar, *Lifting Visas for Turkey: A Safer EU and Stronger EU Foreign Policy*, „Biuletyn PISM”, nr 116(449), 2012.

fakt licznie zamieszkujących w tych państwach tureckich emigrantów. Podczas wizyty w Ankarze w 2010 r. Angela Merkel wyraźnie opowiedziała się za uprzywilejowanym partnerstwem dla Turcji, co oznacza, iż nie uważa, aby państwo było gotowe na członkostwo²⁵. Ostatnia wizyta niemieckiej kanclerz w Turcji mająca miejsce 24-25 lutego 2013 r. nie przyniosła niespodziewanego zwrotu akcji w ramach stosunków między państwami. Merkel ponownie zaznaczyła, iż warunkiem dalszego postępu negocjacyjnego jest rozszerzenie unii celnej względem Cypru. Berlin opowiada się za wznowieniem procesu negocjacyjnego kolejnych obszarów, co jednak nie oznacza poparcia pełnego członkostwa Turcji w Unii. W czasie wizyty kanclerz zaznaczyła, że przyjęcie umowy o readmisji jest warunkiem koniecznym do zniesienia wiz względem tureckich obywateli, jak również, iż Niemcy nie są gotowe na przyznanie podwójnego obywatelstwa Turkom żyjącym w ich granicach. Spotkanie w Ankarze potwierdziło chęć współpracy obu państw w dziedzinie gospodarki, energetyki oraz projektów infrastrukturalnych. Obecnie Turcja jest największym partnerem handlowym Niemiec nie należącym do struktur unijnych. Obroty między krajami wynoszą ok. 30 mld rocznie. Należy jednak zwrócić uwagę, iż utrzymywanie przyjaznych stosunków z Turcją ma przede wszystkim na celu dbanie o interesy wewnętrzne i gospodarcze Niemiec, sceptyczne nastawienie polityków do akcesji nadal pozostaje aktualne²⁶.

Kolejnym państwem mającym ogromny wpływ na postęp negocjacyjny nowych obszarów akcesyjnych jest Francja. Jej dezaprobata w stosunku do tureckiego członkostwa wynika z faktu braku asymilacji tureckich imigrantów z Francuzami, konfliktu interesów w rejonie Morza Śródziemnego oraz niepokoju związanego ze zmniejszeniem wpływów w Radzie UE i PE po ewentualnej akcesji (Turcja posiadałaby największą po Niemczech ilość głosów)²⁷. Jej stosunek do tureckiego członkostwa jest zbliżony do niemieckiego. Optując za uprzywilejowanym partnerstwem, wyłącza z negocjacji kluczowe zagadnienia, tj. politykę walutową, gospodarczą czy rolną. Wizyta tureckiego premiera w Paryżu w 2010 r. miała poprawić stosunki między państwami, tym bardziej, że właśnie w okresie wizyty podsumowywano we Francji sezon turecki – program ok. 600. imprez kulturalnych zorganizowanych w celu poprawy wizerunku Turcji w oczach francuskich obywateli²⁸. Były prezydent Francji, Nicolas Sarkozy, w czasie trwania kampanii wyborczej w 2007 r. zdecydowanie sprzeciwiał się członkostwu Turcji w Unii, twierdząc, iż nie spełnia kryterium przynależności do Europy. Zmiana władzy we Francji wiąże się z nadzieją na wznowienie negocjacji akcesyjnych w zablokowanych obszarach. Obecny prezydent Francji, Francois Hollande, w czasie kampanii prezydenckiej nie ukrywał, że nawet w przypadku braku blokowania negocjacji ze strony Francji szanse na akcesję w przeciągu kolejnych 5 lat są

²⁵ A. Szymański, *Wpływ działań dyplomatycznych Turcji na relacje z UE*, „Biuletyn PISM”, nr 61, 2010, s. 1.

²⁶ S. Ananicz, A. Ciechanowicz, *Wizyta Angeli Merkel w Turcji*, „Tydzień na Wschodzie”, 8(251), 27.02.2013.

²⁷ K. Kujawa, *Problemy na drodze do członkostwa w UE czy rezygnacja z unijnych aspiracji*, „Kwartalnik sprawy międzynarodowe”, 4 (LXIV), 2011, ss. 19-20.

²⁸ A. Szymański, op. cit., s. 2.

nierrealne. Wydarzenia ostatnich miesięcy wskazują na to, iż być może odblokowanie przez Francję rozdziału negocjacyjnego dotyczącego polityki regionalnej jest krokiem w stronę przełomu w relacjach Paryż-Ankara²⁹.

Perspektywy członkostwa Turcji w UE

Szanse na turecką akcesję po latach podsycania nadziei i nakładania kolejnych zobowiązań nadal są niewielkie. Mimo ewentualnego odrzucenia tureckiej kandydatury, czas przeznaczony na ubieganie się o miejsce w Unii z pewnością nie był stracony. Reformy przeprowadzone w państwie, w ramach unijnych zobowiązań, utorowały drogę ku wzorcom demokratycznym, kładącym nacisk na poszanowanie praw człowieka, nowelizację prawa oraz stabilizację demokracji. Z drugiej jednak strony trwający tak długo proces akcesyjny przekłada się na zmniejszenie dynamiki prowadzonych w kraju reform. Przede wszystkim spowodowane jest to sceptycznym nastawieniem obywateli zniechęconych realizowaniem coraz to bardziej zaostrzonych wymogów właściwie bez jakiegokolwiek gwarancji sukcesu, jak również poczuciem, iż Turcja nie jest oczekiwanym partnerem w unijnych strukturach.

W związku ze wzrastającym napięciem na linii Ankara-Bruksela turecki premier 30 października 2012 r. oświadczył, iż jeśli do 2023 r. nie dojdzie do przyjęcia Turcji do UE, Unia straci Turcję jako swego potencjalnego członka³⁰. Obecnie bardzo trudno ocenić, czy rzeczywiście taki przebieg wydarzeń stanie się faktem. Istotnie – nieposuwające się do przodu negocjacje – zmuszają Turcję do poszukiwania alternatywnych rozwiązań odnośnie do rozwoju polityki gospodarczej i dalszego rozwoju państwa. Szansą na takie działania może okazać się członkostwo w Szanghajskiej Organizacji Współpracy (SCO). Według tureckiego premiera organizacja ta prosperuje znacznie lepiej niż borykająca się z kryzysem Unia. Jeśli dojdzie więc do przyjęcia do niej Turcji, państwo najprawdopodobniej nie będzie dalej zainteresowane współpracą w ramach europejskich struktur. Należy jednak zwrócić uwagę na pozostałych kandydatów SCO, przede wszystkim Indie i Pakistan, którzy znacznie wcześniej opowiedzieli się za członkostwem. Szanse Turcji na członkostwo w organizacji są niewielkie, tymczasem Recep Tayyip Erdoğan pragnie zwrócić uwagę na możliwość współpracy z innymi partnerami w obliczu braku zainteresowania państwem ze strony zachodu³¹.

Podsumowując należałoby stwierdzić, iż o pozytywnym zakończeniu tureckich negocjacji mówi się tym rzadziej, im dłużej one trwają. Początkowo przewidywane konkretne daty potencjalnej akcesji zostały zepchnięte na dalszy plan. Można śmiało powiedzieć, że przyjęcie Turcji do europejskich struktur jest wielkim wyzwaniem zarówno dla Unii, jej członków, ale także samej Turcji. Proces ten uwarunkowany jest

²⁹ Zob. H. Carnegie, T. Barber, D. Dombey, *France breaks Turkey's EU deadlock*, [Online], dostępne: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/24ef5caa-7536-11e2-a9f3-00144feabdc0.html#axzz2S3jCkIc>.

³⁰ O. Coscun, *EU will lose Turkey if it hasn't joined by 2023, Erdoğan says*, [Online], dostępne: <http://www.euractiv.com/enlargement/eu-lose-turkey-hasnt-joined-2023-news-515780>, 15.05.2013.

³¹ R. Pantucci, A. Petersen, *Turcja: UE porzucona na rzecz SCO?*, [Online], dostępne: http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/artukul,1483,Turcja_UE_porzucona_na_rzecz_SCO, 15.05.2013.

tak wieloma czynnikami, że niełatwo jest szacować jego dalszy przebieg. W obecnej chwili trudno spodziewać się, iż ogarnięta kryzysem Europa skupiona będzie na postępie tureckich działań. Należałoby również zadać pytanie, czy Unia jest nadal tak atrakcyjna dla Turcji, w okresie kiedy jej sytuacja gospodarcza jest lepsza niż kiedykolwiek wcześniej. Dużo do stracenia w przypadku fiaska akcesji ma paradoksalnie sama Unia. W okresie globalnego kryzysu Turcja może okazać się przepustką nie tylko do kontaktów z krajami Wschodu, lecz także z Rosją. Potencjalna akcesja znacznie wzmocniłaby atrakcyjność Unii w oczach państw muzułmańskich, które dzięki przykładowi Turcji miałyby szansę realnego członkostwa bez konieczności rezygnowania ze swej tożsamości. Unia natomiast zyskałaby bardzo silnych partnerów handlowych na Wschodzie, szczególnie w ramach przesyłu surowców energetycznych. Tureckie członkostwo jest także szansą na poprawę stosunków z Rosją. Występujące dawniej konflikty na tle historycznym odsunięto na dalszy plan w celu realizacji wspólnych interesów handlowych. Taki stan rzeczy doprowadził do bardzo poprawnych relacji gospodarczych, jak również współpracy rządów w sferze handlu zagranicznego. O satysfakcjonującej Unię współpracy z Rosją trudno w tej chwili mówić, jednakże tureckie kontakty mogłyby w tej sprawie wiele zmienić. Do wspomnianych korzyści należałoby dodać bardzo dobrze prosperującą ostatnio turecką gospodarkę oraz potencjał relatywnie młodego społeczeństwa. Poza korzyściami płynącymi z włączenia Turcji do europejskiej wspólnoty należałoby również zwrócić uwagę na bagaż problemów, który Turcja wniesie ze sobą do Unii. Najistotniejszym z nich jest ogromny koszt potencjalnego rozszerzenia i związanego z nim finansowania, które relatywnie najwyższe jest właśnie dla państw najbiedniejszych. Obawy państw-członków budzi także napływ licznych tureckich emigrantów, związanych z tym procesem problemów asymilacyjnych oraz zanikiem europejskiej tożsamości. Problematyczna może okazać się także kwestia tureckiego wpływu na podejmowane w Radzie UE decyzje. Z uwagi na dużą liczbę ludności otrzyma ona proporcjonalnie największą po Niemczech ilość głosów, dzięki czemu będzie w stanie wpływać na realizację swoich interesów³².

Obecna Turcja to kraj radykalnie odmienny od tego, który zwrócił się z wnioskiem o wejście do UE pół wieku temu. Gdyby nie proces akcesyjny i związane z nim reformy prawdopodobnie nigdy nie doszłoby do dostosowania realiów państwa muzułmańskiego do europejskich standardów. Wydaje się, iż Unia powinna docenić tak długie starania Turcji konsekwentnie walczącej o członkostwo. Nie powinien natomiast dziwić fakt, że tureckie reformy tracą z roku na rok na swej dynamice, kiedy społeczeństwo jak i władze nie mają żadnej pewności co do ukoronowania swych wysiłków. Członkowie Unii powinni wspólnie raz jeszcze zastanowić się, czy są gotowi podjąć wyzwanie, jakim jest tureckie członkostwo, a nie na każdym kroku blokować postęp negocjacyjny z obawy utraty swej pozycji czy pogorszenia swych interesów. Obecne zachowanie państw członkowskich wskazuje na brak konsekwencji podjętych kilkanaście lat temu decyzji w sprawie rozpoczęcia negocjacji. Problemy wskazywane przez polityków jako powód opóźnienia akcesji można było przewidzieć już

³² M. Szkudlarek, *Turcja w Unii Europejskiej? Bilans korzyści i kosztów*, „Przegląd Strategiczny 2012”, nr 1, 2012.

na samym początku tej drogi. Jak widać najwygodniejsze dla Unii jest pozostawienie stanu negocjacji w obecnym kształcie, nie prowadząc do zerwania negocjacji i związanych z nią utratą korzyści handlowych, gospodarczych i militarnych, nie prowadząc również do włączenia Turcji w swe szeregi, co wiązałoby się z wieloma niedogodnościami. Powracając jednak do perspektywy członkostwa – w kolejnych latach z pewnością możemy oczekiwać dalszej kontynuacji w negocjacjach otwartych rozdziałów. Co więcej, dalszy postęp uzależniony będzie od rozwiązania kwestii cypryjskiej oraz sprawy kurdyjskiej, wymagających pogodzenia interesów zwaśnionych stron i wypracowaniu kompromisu. Kolejne lata pokażą czy państwa wypracują w sprawie członkostwa wspólne stanowisko i doprowadzą do postępu negocjacyjnego, czy też Turcja zniechęcona ich postawą wybierze inny kierunek działania.

LITERATURA

Dokumenty:

- European Commission, Commission Staff Working Document Turkey 2007 Progress Report, Brussels, 06.11.2007.
- European Commission, Commission Staff Working Document Turkey 2012 Progress Report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, Brussels, 10.10.2012.
- European Council, European Parliament-Presidency Conclusion, Helsinki 10-11 December 1999.
- Official Journal of the European Communities, Council Decision of 8 March 2001 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey, 24.03.2001.
- Rozporządzenie (WE) nr 257/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 stycznia 2001 r. dotyczące wdrażania środków wspierania rozwoju gospodarczego i społecznego w Turcji.

Druki zwarte:

- Altunışık M., *Tür Ö.*, *Turkey – challenges of continuity and change*, New York 2005.
- Gordon P. H., O. Taspınar, *Winning Turkey. How America, Europe, and Turkey Can Revive a Fading Partnership*, Washington 2008.
- Misiągiewicz J., *Polityka zagraniczna Turcji po zimnej wojnie*, Toruń 2009.
- Rewizorski M., *Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2011.
- Szymański A., *Turcja i Europa. Wyzwania i szanse*, Warszawa 2011.

Najważniejsze artykuły:

- Ananicz S., *Prezydencja cypryjska a relacje Turcji z Unią Europejską*, „Komentarze OSW”, nr 82, 2012.
- Ananicz S., Ciechanowicz A., *Wizyta Angeli Merkel w Turcji*, „Tydzień na Wschodzie”, 8(251), 2013.

- Balcer A., *Bieg z przeszkodami- najważniejsze wyzwania polityczne i społeczne na drodze Turcji do Unii Europejskiej*, [w:] A. Balcer, R. Sadowski, W. Paczyński (red.), *Turcja po rozpoczęciu negocjacji z Unią Europejską – relacje zagraniczne i sytuacja wewnętrzna – Raport OSW*, Warszawa 2006.
- Carnegie H., Barber T., Dombey D., *France breaks Turkey's EU deadlock*, [Online], dostępne:<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/24ef5caa-7536-11e2-a9f3-00144feabdc0.html#axzz2S3sJClc>.
- Coskun O., *EU will lose Turkey if it hasn't joined by 2023, Erdoğan says*, [Online], dostępne: <http://www.euractiv.com/enlargement/eu-lose-turkey-hasnt-joined-2023-news-515780>, 15.05.2013.
- Elmar P., *Lifting Visas for Turkey: A Safer EU and Stronger EU Foreign Policy*, „Biuletyn PISM” Nr 116(449), 2012.
- Hale W., *Human Rights, the European Union and the Turkish Accession Process*, [w:] A. Çarkoğlu, B. Rubin, *Turkey and the European Union*, London 2003.
- Konopacki S., *Droga Turcji do Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, nr 1(33), 2005.
- Kujawa K., *Problemy na drodze do członkostwa w UE czy rezygnacja z unijnych aspiracji*, „Kwartalnik Sprawy Międzynarodowe”, 4 (LXIV), 2011.
- Pantucci R., Petersen A., *Turcja: UE porzucona na rzecz SCO?*, [Online], dostępne: http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/artukul,1483,Turcja_UE_porzucona_na_rzecz_SCO, 15.05.2013.
- Szymański A., *Relacje UE-Turcja pod koniec 2010 r.*, „Biuletyn PISM”, nr 139(747), 2010.
- Szymański A., *Rezolucje Parlamentu Europejskiego o państwach kandydujących do UE*, „Biuletyn PISM”, nr 26(634), 2010.
- Szymański A., *Stanowisko Komisji wobec starań Turcji o członkostwo w UE*, „Biuletyn PISM”, nr 68(408), 2006.
- Szymański A., *Turcja jako „pomost” między Wschodem a Zachodem?*, [w:] A. R. Bartnicki, E. Kuźelewska (red.), *Wschód w globalnej i regionalnej polityce międzynarodowej*, Toruń 2009.
- Szymański A., *Wpływ działań dyplomatycznych Turcji na relacje z UE*, „Biuletyn PISM”, nr 61, 2010.
- Zajączkowski K., *Uwarunkowania ekonomiczne a członkostwo Turcji w Unii Europejskiej*, [w:] A. Szymański (red.), *Turcja i Europa. Wyzwania i szanse*, Warszawa 2011.

MICHAŁ KLEMENCZAK

WYDZIAŁ NAUK POLITYCZNYCH I DZIENNIKARSTWA
UNIwersytet IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU

Postrzeżanie UE przez mieszkańców pogranicza polsko-niemieckiego w świetle przeprowadzonych ankiet

Streszczenie: O przyszłości i kształcie Unii Europejskiej (UE) wypowiadają się wszyscy: politycy, naukowcy, dziennikarze, oraz zwykli obywatele – mieszkańcy UE. Głos ostatniej grupy jest jednak najmniej słyszalny, a wielu twierdzi, że wręcz niezauważany i ignorowany. Celem tego opracowania jest zatem prezentacja opinii obywateli pogranicza polsko-niemieckiego, dotycząca tego jak postrzegana jest UE i w jakim kierunku zdaniem ankietowanych powinna zmierzać dalsza integracja.

Wstęp

W styczniu 2011 r. na pograniczu polsko-niemieckim zostały przeprowadzone ankiety, których celem było zbadanie różnic w pojmowaniu problematyki współczesnej integracji europejskiej. Głównym motywem przeprowadzenia ankiet było uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania, jak po rozszerzeniu Unii Europejskiej (UE) w 2004 r. dalszą szansę na integrację oceniają Niemcy oraz Polacy oraz czy kryzys ekonomiczny, który dotknął UE w istotny sposób, wpłynął na nastroje społeczne w Unii, a w szczególności na kwestie dotyczące pogłębiania dalszej integracji UE, czyli powstanie europejskiej federacji.

Próby integrowania się „starego kontynentu” były podejmowane od tysięcy lat, niestety zazwyczaj przy użyciu argumentu siły, „ognia i miecza”. Czy zatem obecna UE jest w stanie zintegrować się na tyle, aby utworzyć federację państw, które je tworzą w drodze pokoju i konsensusu? Czy powołana do życia UE, której głównym celem jest integracja niemal każdej dziedziny życia jej mieszkańców, ma szansę stać się europejską federacją? Wielu polityków, publicystów oraz naukowców twierdzi, że w takiej „wielonarodowej mozaice” jaką jest Europa utworzenie federacji jest czymś niemożliwym. W tym miejscu warto więc zadać sobie pytanie, czy aby na pewno idee federalizmu są czymś odległym i nierealnym? W 2007 r. w jednym ze swoich wywiadów Radosław Sikorski zapytany o możliwość powstania europejskiej federacji przytoczył pewne amerykańskie przysłowie, które mówi: *jeśli coś wygląda jak kaczką i kwacze jak kaczką, to znaczy, że jest kaczką. Jeżeli więc instytucja ma swoją flagę, parlament, służbę dyplomatyczną, załączki armii, wspólną politykę handlową, siły policyjne, politykę*

*obronną, coś na kształt rządu – to ma cechy państwa federalnego, a zatem nim jest, choć może jeszcze nie wszyscy to dostrzegli*¹.

Ze względu na charakter ankiety, która została przeprowadzona w artykule zastosowanych zostało kilka metod badawczych tj. statystyczna, porównawcza, historyczna. W związku z faktem, iż w artykule umieszczono wyniki ankiet przeprowadzonych na pograniczu polsko-niemieckim, które stanowią meritum tego opracowania, zastosowanie metody ujęcia statystycznego zwanego także ujęciem ilościowym i jakościowym polegającym na *zbieraniu i przetwarzaniu danych masowych o zjawiskach społecznych i politycznych*² ma w tym opracowaniu kluczową funkcję.

Zastosowanie metody porównawczej w tym artykule miało miejsce w tej części, gdzie porównywane były wyniki ankiet pomiędzy Polakami a Niemcami dotyczące postrzegania UE.

Metoda historyczna odnosiła się do tej części artykułu, w której opisywane były fakty z przeszłości mające na celu wyjaśnienie źródeł decyzji wyrażonych przez badanych w ankietach.

Do zbadania opinii mieszkańców pogranicza polsko-niemieckiego posłużyły ankiety przeprowadzone w grupie 118 osób (100 osób z Polski oraz 18 z Niemiec). W ankietach zdecydowaną większość stanowiły kobiety, po polskiej stronie – aż 69 z 100 osób biorących udział w ankietach to kobiety, natomiast w Niemczech 89% ankietowanych to kobiety, czyli 16 osób. Jeśli chodzi o wiek respondentów to w obu państwach przeważały osoby młode. W Polsce osoby w przedziale 18-35 lat stanowiły 60% ankietowanych, a w Niemczech w tym samym przedziale wiekowym 89%, czyli 16 osób. Jeśli chodzi o pochodzenie ankietowanych to możliwe do zaznaczenia były trzy odpowiedzi: wieś, miasto oraz miasto powyżej 100 tys. mieszkańców. Po polskiej stronie granicy ankietowani pochodzący ze wsi stanowili 32%, z miast do 100 tys. – 30% oraz miast powyżej 100 tys. 28%. W Niemczech osoby pochodzące ze wsi to 28% (5 osób), z miast do 100 tys. – 44% (8 osób) oraz miast powyżej 100 tys. 28% (5 osób). Kolejnym punktem ankiety było pytanie o wykształcenie. W Polsce 4% ankietowanych to osoby z wykształceniem podstawowym, wykształcenie średnie z maturą zadeklarowało 15% ankietowanych, zawodowe 5%, a wykształcenie wyższe 30%. Pozostałą ilość respondentów stanowiły osoby uczące się (studenci), którzy składali się na 46% ankietowanych. Na to samo pytanie w Niemczech odpowiedzi były następujące: średnie z maturą 5,5% (1 osoba), wykształcenie zawodowe zadeklarowało 5,5% (1 osoba), a wyższe 17% (3 osoby). Osób uczących się czyli studentów po niemieckiej stronie granicy było zdecydowanie najwięcej bo 72% (13 osób). Ankiety polskie, jak i niemieckie zawierały taką samą ilość pytań i były tak samo sformułowane. Badanie przeprowadzono w dniach 07-24.01.2011 r. w Gorzowie Wlkp., Kostrzynie nad Odrą, Słońsku, Słubicach oraz Frankfurcie nad Odrą. Rozdano 118 ankiet, zaś stopa zwrotu wynosiła 100%.

¹ Ł. Warzecha, *Strefa zdekomunizowana. Wywiad rzeka z Radkiem Sikorskim*, Warszawa 2007, s. 287.

² Przedmioty i metody badań politologicznych. [Online], dostępne: <http://www.zydok.com/2008/01/przedmioty-i-metody-badan-politologicznych>, 25.10.2014.

Celem poniższego artykułu było odpowiedzenie na zasadnicze pytanie, jakie są różnice w postrzeganiu dalszej integracji UE pomiędzy mieszkańcami pogranicza polsko-niemieckiego. Udzielenie odpowiedzi wymagało przygotowania i przeprowadzenia ankiet z pulą identycznych pytań, które zostały zadane Polakom i Niemcom.

Główne hipotezy badawcze, które formułuje się w tej pracy

- Ankietowani mieszkańcy pogranicza polsko-niemieckiego postrzegają UE jako ważnego gracza na arenie międzynarodowej.
- Ankietowani mieszkańcy pogranicza polsko-niemieckiego postrzegają UE jako gwaranta dobrobytu i pokoju.
- Ankietowani w badaniach wyrażają gotowość do dalszej integracji UE.
- Ankietowani w badaniach nie widzą możliwości utworzenia w Europie federacji na kształt USA.

Główny problem badawczy, który został przedstawiony w tym artykule, dotyczy różnic i podobieństw w postrzeganiu UE, pomiędzy mieszkańcami Polski i Niemiec, w świetle przeprowadzonych ankiet.

Najważniejsze pytanie badawcze brzmi zatem: jakie są różnice w postrzeganiu dalszej integracji UE pomiędzy mieszkańcami pogranicza polsko-niemieckiego?

Szczegółowe pytania badawcze to: Jak mieszkańcy pogranicza polsko-niemieckiego oceniają wspólnotę jaką jest UE i czy są zasadnicze różnice w jej postrzeganiu?, jakiej UE w przyszłości chcieliby mieszkańcy pogranicza polsko-niemieckiego?, jak mieszkańcy pogranicza polsko-niemieckiego rozumieją, co kryje się pod pojęciem federacji europejskiej i czy chcą, aby taką formę państwa przyjęła w przyszłości UE?

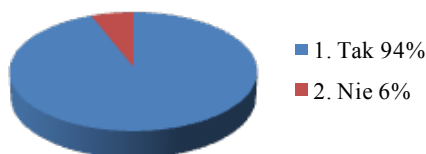
W przypadku tego artykułu literatura jest stosunkowo skromna, albowiem zamierzeniem autora była prezentacja wyników ankiet. Niemniej odpowiedni dobór literatury był niezbędny do wyjaśnienia wyników ankiet zawartych w tym opracowaniu. Wśród autorów, którzy byli cytowani znaleźli się: Ł. Warzecha, Z. Brzeziński, B. Koszel, M. Tomaszuk, A. Borzym, S. Bieleń i inni.

Obraz UE w świetle wyników ankiet

Zasadniczą kwestią tego artykułu jest prezentacja wyników ankiet oraz próba interpretacji odpowiedzi, które zostały udzielone przez respondentów. Pierwsze pytanie ankiety brzmiało: *czy uważa Pan /Pani, że Unia Europejska w przyszłości będzie znaczącą siłą polityczną, gospodarczą i kulturową na świecie?* Na to pytanie twierdząco odpowiedziało 79% Polaków i 94% Niemców.

Wykres 1. Czy uważa Pan /Pani, że Unia Europejska w przyszłości będzie znaczącą siłą polityczną, gospodarczą i kulturową na świecie?

Niemcy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet przeprowadzonych w styczniu 2011 r.

Pozytywne reakcje na to pytanie nie mogły być zaskoczeniem z uwagi na wielką aktywność Unii Europejskiej w dziedzinie polityki, kultury i ekonomii. Ugruntowuje się pogląd, że Europejczycy pragną silnej, dostatniej oraz odgrywającej ważną rolę w świecie UE, która skutecznie przeciwstawi się amerykańskości obecnego świata, ale także stworzy dla niej alternatywę. Być może w odpowiedzi na to pytanie kryje się marzenie o europejskim hegemonie jakim w przyszłości mogłaby być UE. Wy tłumaczenia takiej odpowiedzi ankietowanych można doszukać się w opinii prof. Zbigniewa Brzezińskiego, który w swej książce pt. *Wielka Szachownica* stwierdza, że potęgę państwa tworzą cztery elementy, tj. siła militarna, ekonomiczna, kulturalna oraz technologiczna³ oraz że połączenie owych czterech czynników czyni Stany Zjednoczone jedynym supermocarstwem światowym w pełnym tego słowa znaczeniu⁴. UE nie ma swojej armii, choć poszczególne państwa członkowskie dysponują nawet potencjałem nuklearnym, zatem w kryteriach Z. Brzezińskiego supermocarstwem nie jest. Biorąc pod uwagę aktywność w takich dziedzinach, jak: kultura, ekonomia czy rozwój technologiczny, UE jest wiodącą siłą i Europejczycy mają prawo mieć poczucie, że właśnie w tych dziedzinach Unia nie tylko będzie, ale właściwie już jest potęgą. Nie ma jednak wątpliwości, aby UE w przyszłości mogła być liczącym się aktorem na arenie międzynarodowej, musi spełniać wszystkie kryteria opisane przez prof. Z. Brzezińskiego.

Drugie pytanie można zaliczyć do jednego z najważniejszych w tej ankiecie, albowiem dotyczyło odpowiedzi na zasadniczą kwestię, jaką jest powstanie w Europie federacji na wzór państwa, jakim jest USA. Brzmiało ono: *czy jest Pani/Pan za stopniową integracją Unii Europejskiej, idącą w kierunku utworzenia federacji europejskiej, państwa na wzór USA?* Zaskakujące jest nie tylko to, że zarówno Polacy jak i Niemcy odpowiedzieli na to pytanie w większości twierdząco. Zaskoczeniem jest niemal identyczne poparcie dla tej idei w obu państwach. Po polskiej stronie granicy twierdząco

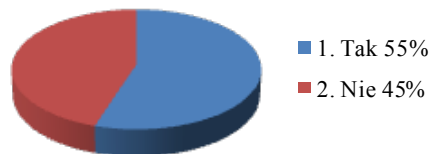
³ Z. Brzeziński, *Wielka szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*, Warszawa 1998, s. 28.

⁴ Ibidem s. 28.

odpowiedziało 52% ankietowanych. Po drugiej stronie Odry 55% Niemców chciałoby federacji europejskiej na wzór USA. Jak to możliwe? Przecież zarówno Polska, jak i Niemcy uchodzą za państwa z silnymi tendencjami narodowymi. Czy jest to kwestia kryzysu państwa narodowego?

Wykres 2. Czy jest Pani/Pan za stopniową integracją Unii Europejskiej idącą w kierunku utworzenia federacji europejskiej, państwa na wzór USA?

Niemcy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet przeprowadzonych w styczniu 2011 r.

W swoim artykule *Kryzys państwa narodowego – potrzeba nowego paradygmatu badawczego?* Mikołaj Tomaszuk zauważa, że powołane do życia organizacje międzynarodowe mogą ograniczać dominację czynników konfliktogennych na rzecz spajających społeczności państw na poziomie systemu międzynarodowego. Owe spajające społeczności państw są nazywane przez Uliricha Becka kolektywem państw, który ma bronić interesów narodowych w sposób kosmopolityczny. Postulat Becka wpisuje się w myśl neorealistyczną, że o ile w aspekcie politycznym ciągle dominuje instytucja państwa, o tyle w aspektach gospodarczych, bezpieczeństwa i kultury coraz ważniejszą rolę odgrywają organizacje i różnego rodzaju instytucje międzynarodowe⁵. UE stoi przed fundamentalnym wyborem: albo stanie się federacją, silnym państwem z silnymi ośrodkami władzy federalnej – szczególnie władzy wykonawczej, albo wstrzyma procesy integrujące, ale za cenę słabej pozycji politycznej (w wyniku tarć wewnętrznych oraz ingerencji państw trzecich), albo się rozpadnie, albo w najlepszym razie Niemcy z Francją oraz ewentualnie krajami Beneluxu, utworzą w myśl francuskiego politologa Christiana Saint Etienne – Republikę Renu. Dlatego aby w obecnych warunkach UE przetrwała w dłuższej perspektywie, musi dokonać milowego kroku jakim będzie powstanie państwa federalnego.

Wyjaśnieniem – skąd wśród Niemców poparcie tego typu rozwiązania ustrojowego UE – może być przede wszystkim ich własny ustrój federalny, który doskonale funkcjonuje od ponad 60 lat. Dodatkowym wyjaśnieniem poparcia wśród Niemców

⁵ M. Tomaszuk, *Kryzys państwa narodowego- potrzeba nowego paradygmatu?*, [w:] M. Musiał-Karg (red.), *Europa XXI wieku perspektywy i uwarunkowania integracji europejskiej*, Poznań 2007, ss. 26-27.

powołania federacji europejskiej mogą być wielkie ambicje Niemców w Zjednoczonej Europie. Niemcy przez stulecia nie zdołały zdominować Europy metodami militarnymi, zatem szansę w odegraniu ważnej roli jako istotnego gracza na arenie europejskiej upatrują w systemie federalnym UE. To swoiste odniesienie się do doskonale znanej koncepcji Friedricha Naumanna – „Mitteleuropę”, w której postulował on *zakrojone na szeroką skalę działania, które urzeczywistnić miały ideę bloku środkowoeuropejskiego. Na liście tej, obok prawa narodów do samostanowienia (Polacy, Czesi, Słowacy, Słowianie południowi) znalazły się m.in. przedsięwzięcia w zakresie polityki obronnej (jednakowe zasady poboru rekruta i wydatków wojskowych), zagranicznej (wspólne ministerstwo spraw zagranicznych), ekonomicznej (zrównanie taryf celnych, wspólna waluta i bank emisyjny, jednakowe prawo handlowe), prawa o ochronie pracy i kompetencji związków zawodowych. Warto zaznaczyć, że wiele z tych projektów zrealizowanych zostało dopiero w ramach Wspólnoty Europejskiej*⁶.

Znajdując odpowiedź na pytanie – skąd może wynikać poparcie dla federacji europejskiej wśród Niemców – można postawić sobie także pytanie: co zatem skłania Polaków do podobnej konkluzji? Jak zauważa Stanisław Bieleń *Polska jest zbyt słabym państwem, aby prowadzić politykę o zasięgu globalnym, jednocześnie jest zbyt licząca się, aby przyjąć na drodze akomodacji wszystkie warunki, które ustanowiły wielkie mocarstwa. Mamy do czynienia ze swoistym paradoksem siły i słabości. Silne motywacje polityczne oraz psychologiczne polskiego zaangażowania o wymiarze globalnym nie idą w parze ze skromnymi możliwościami materialnymi. Polska zamiast pretensji globalnych może jednak wiele nowego uczynić dla kształtowania polityki europejskiej*⁷. W tym miejscu warto przytoczyć polską myśl polityczną z pierwszej połowy XX w., która wielokrotnie odwoływała się do idei federacji, a która niestety nie jest doceniana i zauważana nie tylko w Europie, ale przede wszystkim w Polsce. Fenomen tego zjawiska politycznego szczegółowo opisali w bardzo ciekawej publikacji Andrzej Borzym i Jeremi Sadowski. W książce pt. *Polscy Ojcowie Europy* autorzy skupiają się na polskich koncepcjach zjednoczenia Europy w ramach federacji.

Na uwagę zasługuje często przytaczana „koncepcja Międzymorza”, która to największą popularnością cieszyła się podczas II wojny światowej. Idea ta propagowana przez Wodza Naczelnego gen. Władysława Sikorskiego była wielokrotnie rozpatrywana i omawiana wspólnie z czechosłowackim prezydentem Edvardem Benesem. Jedną z koncepcji Międzymorza była *współpraca 16 państw położonych pomiędzy Bałtykiem a Adriatykiem i Morzem Czarnym, w ramach której miało powstać kilka instytucji ponadnarodowych, m.in. Rada Konfederacji odpowiedzialna za politykę zagraniczną oraz Komitet Wykonawczy Konfederacji koordynujący działalność wewnętrzną. Problemami prawodawstwa miała się zająć Unia Parlamentarna, sprawami wojskowymi zaś Delegaci Szefów Sztabów Generalnych. Nieco inną od idei Międzymorza była koncepcja Ośrodka Krystalizacyjnego, która oznaczała ścisłą współpracę najpierw takich*

⁶ B. Koszel, *Mitteleuropa rediviva? Europa Środkowo i Południowo-Wschodnia w polityce zjednoczonych Niemiec*, Poznań 1999, ss. 22.

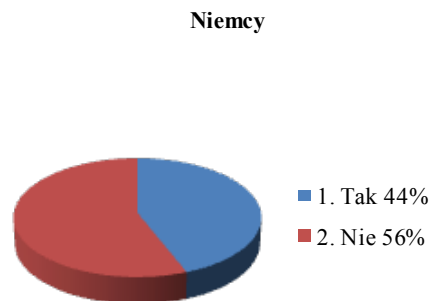
⁷ S. Bieleń, *Pozycja geopolityczna Polski*, [w:] S. Bieleń (red.), *Polska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2007, s. 29.

krajów, jak Polska, Czechosłowacja i Węgry, które miały utworzyć federację załączkową, do której następnie mogłyby się dołączać inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej⁸. Ten niezwykle projekt polityczny w tamtych czasach nie miał szans na realizację, ale pokazuje jak wspaniałomyślna i dalekosiężna była polska myśl polityczna tamtych czasów, co więcej widać ile elementów tych koncepcji zostało zrealizowanych ale w ramach UE.

Przy tej okazji należy wspomnieć postać Józefa Retingera – najbardziej zasłużonego i zarazem najbardziej zapomnianego polskiego dyplomate, który swoimi działaniami zaraz po wojnie, w maju 1948 r. przyczynił się do zorganizowania Kongresu Europejskiego w Hadze oraz do powołania Rady Europy, tworząc tym samym bazę dla ruchu europejskiego oraz dla przyszłych instytucji europejskich⁹. Niewątpliwie dużym nadużyciem byłoby stwierdzenie, że polityczna tradycja polskich ruchów federalnych była tak silna, że współcześni obywatele polscy pod ich wpływem wyrażają chęć utworzenia federacji europejskiej. Niemniej fakty są takie, że ankietowani z pogranicza opowiedzieli się właśnie za taką opcją.

Kolejne pytanie postawione w ankiecie było konsekwencją pytania poprzedniego i brzmiało: *czy chciałby Pan/Pani, aby Unia Europejska miała wspólnego prezydenta, wybieranego w wyborach powszechnych przez obywateli Unii Europejskiej, który reprezentowałby wspólny interes unijny w stosunkach z innymi państwami?* Odpowiedzi respondentów są zaskakujące, albowiem Polacy i Niemcy w tej kwestii wypowiedzieli się negatywnie. Polaków będących w tej kwestii na „tak” było 48%, a Niemców 44%. Zaskakująca i niezrozumiała odpowiedź respondentów jest tym większa, że urząd prezydenta już w UE istnieje.

Wykres 3. Czy chciałby Pan /Pani, aby Unia Europejska miała wspólnego prezydenta, wybieranego w wyborach powszechnych przez obywateli Unii Europejskiej, który reprezentowałby wspólny interes unijny w stosunkach z innymi państwami?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet przeprowadzonych w styczniu 2011 r.

⁸ A. Borzym, J. Sadowski, *Polscy ojcowie Europy*, Warszawa 2007, s. 146.

⁹ Ibidem, s. 126.

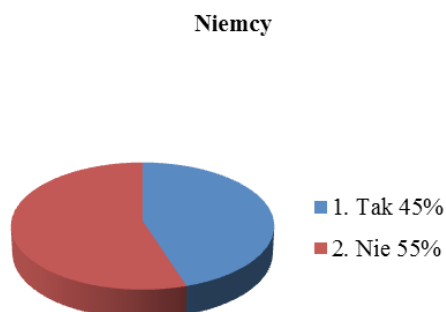
Jeszcze przed wyborem Hermana van Rompuy na prezydenta UE głośno mówiło się o kandydaturze na to stanowisko doskonale znanego i doświadczonego polityka jakim jest Tony Blair. Intencją powołania urzędu prezydenta miało być bez wątpienia podniesienie rangi polityki unijnej w stosunkach z innymi podmiotami politycznymi. *Unijny prezydent, a właściwie przewodniczący Rady Europejskiej, w której zasiadają premierzy państw członkowskich, ma przygotowywać, przewodniczyć i posuwać do przodu prace Rady oraz reprezentować Unię na zewnątrz. Zdolny, charyzmatyczny przywódca mógłby w tej roli naprawdę podnieść rangę Europy na globalnej scenie, zwłaszcza w sytuacji, gdy wpływ wschodzących potęg, takich jak: Chiny, Indie czy Brazylia, będzie wzrastał, kiedy już opadnie kurz po kryzysie*¹⁰. Zamiast jednak postawić na znaną osobistość w świecie polityki wybrano mało charyzmatycznego ale sprawnego urzędnika jakim jest Herman von Rompuy. Wybór ten jednakże stał się celem ataków prawniczych europosłów, na czele z Nigelaem Farage, który oskarżył Hermana von Rompuyea o brak charyzmy i *wygląd urzędnika bankowego*, a nie lidera 500 milionowej społeczności europejskiej.

Bez wątpienia tego typu postawy i wystąpienia podważające powagę i szacunek do urzędu prezydenta UE powodują, iż postrzeganie przez Europejczyków urzędu prezydenta może być na tak niskim poziomie poparcia, jak pokazały to wyniki ankiet przeprowadzonych na początku 2011 r. Z drugiej strony większe zainteresowanie i zrozumienie wśród obywateli Europy mógłby mieć taki kandydat, który byłby Europejczykom znany i cieszyłby się powszechnym szacunkiem i autorytetem, a przede wszystkim jego wybór dokonałby się w drodze powszechnego głosowania. W ten sposób wybrany prezydent UE legitymizowałby się mocnym poparciem obywateli UE.

Jeżeli jest jakaś kwestia, która różni Polaków i Niemców w kontekście przyszłości Unii Europejskiej w świetle tej ankiety to jest to stosunek do wspólnej armii. To pytanie było też jedynym, w którym obie nacje wyraziły odmienne stanowisko.

Za wspólną armią europejską opowiedziało się 54% Polaków i „tylko” 45% Niemców.

Wykres 4. Czy jest Pan/Pani za utworzeniem wspólnej armii UE?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet przeprowadzonych w styczniu 2011 r.

¹⁰ A. Jasser, *Mister Europa poszukiwany*, [Online], dostępne: http://m.newsweek.pl/newsweek_swiat,mister-europa-poszukiwany,47414,1,1.html#, 22.06.2013.

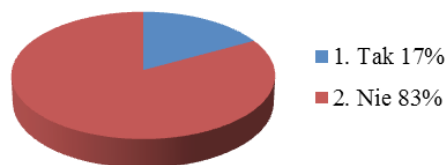
POSTRZEGANIE UE PRZEZ MIESZKAŃCÓW POGRANICZA POLSKO-NIEMIECKIEGO
W ŚWIETLE PRZEPROWADZONYCH ANKIET

Jak zatem wytłumaczyć tak niskie poparcie wśród Niemców powołania wspólnej europejskiej armii? Bogdan Koszel w swojej książce *Mitteleuropa rediviva?* dowodzi, iż z punktu widzenia Berlina fundamentem bezpieczeństwa RFN oraz Europy zachodniej pozostaje sojusz atlantycki, odpowiednio zmodyfikowany i przystosowany do nowych zadań. B. Koszel zwraca również uwagę, iż prowadzone od zjednoczenia szczegółowe sondaże opinii publicznej w RFN wyraźnie dowodzą, iż w kwestii bezpieczeństwa 70% społeczeństwa starych landów (dane z maja 1992 r.) uważało NATO za najpoważniejszy instrument dający poczucie bezpieczeństwa, natomiast tylko 47% obywateli nowych krajów federalnych uzależniało swoje bezpieczeństwo od sprawnie funkcjonującego Paktu Atlantyckiego. Obecne poparcie w landach wschodnich kształtuje się na poziomie około 60%¹¹. Być może to wytłumaczenie stanowi klucz do odpowiedzi na pytanie dlaczego Niemcy nie opowiadają się za wspólną armią?

Inne zdanie wyrażają ankietowani po polskiej stronie granicy. Za wspólną armią opowiedziało się 54% ankietowanych. Jak zatem wytłumaczyć wybór Polaków? Z ogromnym przecież trudem i stosunkowo niedawno Polska stała się członkiem NATO. Skąd zatem poparcie dla budowy europejskiej armii? Oczywiście nie da się jednoznacznie i kategorycznie odpowiedzieć na to pytanie, ale próby wytłumaczenia tego można doszukiwać się w artykule Stanisława Parzymiesa, który zauważa, że *gdyby się zastanowić po osiemnastu latach istnienia demokratycznej Polski, jakie są dla niej priorytetowe obszary aktywności w polityce zagranicznej, to bez wątplenia na pierwszym miejscu znajduje się Unia Europejska i jej państwa członkowskie. Dla Polski mającej za sobą tragiczne doświadczenia izolacji i osamotnienia, stowarzyszenie ze Wspólnotami Europejskimi a następnie członkostwo w Unii Europejskiej było strategicznym celem od momentu rozpoczęcia demokratycznej transformacji w 1989 r.*¹²

Wykres 5. Czy wyobraża Pani/Pan sobie, że podczas Olimpiady, Mistrzostw Świata itp. zamiast hymnu państwowego i flagi narodowej dla zwycięzcy z Polski, jak i innych krajów członkowskich, byłaby flaga i hymn Unii Europejskiej?

Niemcy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet przeprowadzonych w styczniu 2011 r.

¹¹ B. Koszel, *Mitteleuropa rediviva?...*, op.cit., s. 101.

¹² S. Parzymies, *Polska w zjednoczonej Europie*, [w:] S. Bieliń (red.), *Polska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2007, s. 106.

Kolejne pytanie postawione w ankiecie można potraktować jako prowokację zarówno dla Niemców, jak i Polaków. Dotyczyło bowiem „świętości”, jakimi są barwy i hymn narodowy. Pytanie brzmiało: *czy wyobraża Pani/Pan sobie, że podczas Olimpiady, mistrzostw świata itp. zamiast hymnu państwowego i flagi narodowej dla zwycięzcy z Polski, jak i innych krajów członkowskich, byłaby flaga i hymn Unii Europejskiej?*

Tutaj zaskoczenia nie było, ponieważ zdecydowana większość zarówno Polaków, jak i Niemców jest przeciwna, aby sportowcom reprezentującym dane narody po wygranych zawodach odgrywana była IX *Symfonia Beethovena* oraz wywieszana była błękitna flaga Unii Europejskiej. Respondenci odpowiedzieli niemal jednako: tylko 13% Polaków i 17% Niemców odpowiedziało „tak” na wyżej postawione pytanie.

Nie jest łatwo zrezygnować z symboli, za które w przeszłości umierali przodkowie. Zarówno Polacy, jak i Niemcy mają poczucie dumy z symboliki narodowej, tak ochoczo manifestowanej podczas zawodów sportowych. Wydarzenia sportowe są często jedyną okazją do zmanifestowania swojej przynależności narodowej oraz do okazywania patriotyzmu. Zabieranie symboliki narodowej podczas tych wydarzeń byłoby zapewne w szerokich kręgach zinterpretowane jako „zbrodnia” dokonywana na państwie w imię budowania „Eurokołchozu”.

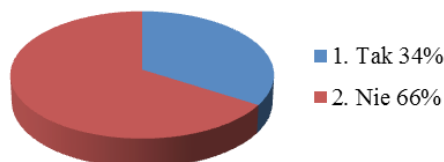
Obywatele UE nie są gotowi na rezygnację ze swoich symboli narodowych. Federację można budować w oparciu o różnorodność narodów, które je tworzą. Doskonałym przykładem pogodzenia interesów i dumy narodowej jest zasada panująca w sporcie brytyjskim. W niektórych dyscyplinach, np. piłce nożnej każde państwo wchodzące w skład Zjednoczonego Królestwa wystawia swoją drużynę narodową i tak jest np.: reprezentacja Anglii, Szkocji, Walii itp. Ale już, np. podczas igrzysk olimpijskich czy zawodów lekkoatletycznych Zjednoczone Królestwo wystawia wspólną drużynę Wielkiej Brytanii, w skład której wchodzi sportowcy z Anglii, Szkocji, Irlandii Pn. itp. Być może to rozwiązanie w przyszłości będzie można powielić w UE.

Ostatnie pytanie ankiety brzmiało: *czy wyobraża Pani/Pan sobie, że najważniejsze decyzje dla Polski/Niemiec zapadałyby w Parlamencie Europejskim, a rolą polskiego/niemieckiego rządu byłoby ewentualnie nakładanie poprawek, proponowanie najlepszych rozwiązań oraz opiniowanie tych decyzji?* Odpowiedzi na to pytanie były niemal identycznie - 33% Polaków oraz 34% Niemców było za tym, aby Parlament Europejski (PE) odgrywał zasadniczą rolę w życiu politycznym Polski i Niemiec. Należy jednak pamiętać, że 2/3 ankierów było jednak przeciwko takiej idei.

POSTRZEGANIE UE PRZEZ MIESZKAŃCÓW POGRANICZA POLSKO-NIEMIECKIEGO
W ŚWIETLE PRZEPROWADZONYCH ANKIET

Wykres 6. Czy wyobraża Pani/Pan sobie, że najważniejsze decyzje dla Polski/Niemiec zapadałyby w Parlamencie Europejskim a rolą polskiego/ niemieckiego rządu byłoby ewentualnie nakładanie poprawek, proponowanie najlepszych rozwiązań oraz opiniowanie tych decyzji?

Niemcy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet przeprowadzonych w styczniu 2011 r.

Uzasadnieniem takiego wyboru zarówno po polskiej, jak i niemieckiej stronie granicy jest albo brak zrozumienia dla idei federalnej UE, albo po prostu brak przyzwolenia dla głębszej integracji zmierzającej do utworzenia federacji europejskiej.

Próby wyjaśnienia takiej postawy ankietowanych można doszukiwać się w książce Danuty Kabat- Rudnickiej, w której autorka uważa, że *integracja europejska jest wypadkową pomiędzy koncepcjami federalnymi a ideami konfederalnymi, które w gruncie rzeczy są czymś w rodzaju pluralizmu politycznego, gwarantującego poszczególnym państwom zintegrowanej wspólnoty odrębność polityczną i narodową. Zwolennicy podejścia konfederalnego opowiadają się za bardziej luźną strukturą, a integracja regionalna i rozwój narodowy są – ich zadaniem – procesami komplementarnymi, a nie przeciwstawnymi. Zintegrowana Europa – według nich – powinna się składać z suwerennych, lecz zarazem współzależnych państw, które w celu wyeliminowania konfliktów powołują międzynarodowe instytucje i wypracowują wspólne procedury po to, by prowadzić wspólne działania*¹³. Współczesna UE jest takim projektem, w którym każdy zobaczy to, co chce. Federaliści widzą załączki federacji, albowiem jest wspólna flaga, hymn, parlament. Konfederaliści widzą w Unii luźny związek państw ukierunkowanych tylko na czerpanie maksymalnych korzyści finansowych lub politycznych, wynikających z członkostwa w UE. Jeszcze inni widzą w UE największe zagrożenie w samostanowieniu narodów i ta grupa dąży do całkowitego rozwiązania struktur unijnych. W tak skomplikowanym kulturowo, ideologicznie i politycznie kontynencie, jakim jest Europa, budowa federacji jest bardzo trudna, pogodzenie interesów wszystkich grup niezmiernie złożone, ale nie powinno to oznaczać rezygnacji z podjęcia chociażby próby stworzenia państwa federalnego jakim może stać się UE. Europa, wbrew wszystkim obawom, jeszcze nigdy nie była tak blisko osiągnięcia porozumienia będącego milowym krokiem do federalizacji.

¹³ D. Kabat-Rudnicka, *Zasada federalna a integracja ponadnarodowa. Unia Europejska między federalizmem dualistycznym a kooperatywnym*, Kraków 2010, ss. 244-245.

Podsumowanie

Jaki zatem wyłania się obraz Europejczyka po analizie wyników przeprowadzonej ankiety? Jakiej Unii Europejskiej chcą Europejczycy? Zwolennicy pogłębiania integracji dostrzegą zapewne olbrzymi potencjał w kontynuowaniu tego procesu. Z ankiety wynika bowiem, iż Polacy i Niemcy wierzą, że UE w przyszłości będzie potęgą gospodarczą, kulturową, polityczną a nawet wyobrażają sobie, że Unia może przybrać kształt państwa na wzór USA.

Przeciwnicy głębszej integracji zapewne zaakcentują, iż dalsze wzmacnianie spójności Europy jest niemożliwe, a potwierdzeniem tego będą odpowiedzi na pytania dotyczące armii europejskiej, prezydenta, roli PE oraz symboliki narodowej.

Zatem jaka ma być ta Europa? Na pewno życzeniem Europejczyków jest to, aby Europa w przyszłości odgrywała większą rolę w dziedzinie polityki, ekonomii czy kultury. Europejczycy chcieliby, aby Europa była postrzegana jako wielki gracz na arenie międzynarodowej. Ankietowani zapewne chcą, aby UE była tak silna, jak obecnie są Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, jednocześnie dając do zrozumienia, iż superpaństwa europejskiego – Stanów Zjednoczonych Europy, raczej sobie nie wyobrażają. Ani Niemcy, ani Polacy nie byłiby w stanie pogodzić się z myślą, że władza nad tymi państwami *de facto* sprawowana byłaby z Brukseli, że UE miałyby wspólnego prezydenta, a symbole narodowe zostałyby zastąpione symbolami unijnymi.

Cytowany już wcześniej M. Tomaszuk zauważa: *rozpatrując pomysł na Europę z perspektywy narodowej, przyznać należy, że niektóre z państw członkowskich nie są zainteresowane zlaniem się w jedno z globalnymi lub kontynentalnymi systemami. Widzą one w Unii pomoc w takich dziedzinach, w których w pojedynkę nie dałyby sobie radę (np.: Wspólna Polityka Rolna), jednak w obszarach przypisanych ich państwowości pragną zachować dla siebie możliwość podejmowania suwerennych decyzji*¹⁴. Tego typu postawy mogą wynikać z wielu przyczyn. Państwa, które uzyskały niedawno niepodległość, takie jak: Litwa, Chorwacja, Słowenia, Łotwa, Estonia i inne nie chcą rezygnować z niedawno uzyskanej niepodległości na rzecz federacji, w której ich rola mogła by być jeszcze mniejsza niż obecnie. Kraje, które dzisiaj uznawane za lokomotywy UE czyli Niemcy i Francja, nie chcą składać na ołtarzu, jakim by była federacja, ryzyka utraty dobrobytu swoich społeczeństw. W taki oto sposób mamy kliniec europejski, który potrzebuje jeszcze sporo czasu na to, aby te oraz wiele innych problemów zniwelować.

Wyniki przeprowadzonego badania każą przypuszczać, że zarówno Niemcy, jak i Polacy pragną silnej, dostatniej i pokojowej Europy, która obok takiego państwa, jak USA powinna zajmować ważną pozycję w relacjach z innymi podmiotami politycznymi. Ankietowani wyrażają nadzieję, że UE będzie przestrzenią pokoju, współpracy i dobrobytu między narodami tworzącymi tę wspólnotę. Jednak zdecydowanie optują za niepogłębianiem integracji mającej utworzyć w przyszłości federację europejską. Ankietowani opowiadają się bardziej za formą konfederalną niż federalną dla przyszłej UE.

¹⁴ M. Tomaszuk, op. cit., s.32.

Przedstawione wyniki ankiet pokazują również, że w większości kwestii, zarówno Niemcy, jak i Polacy, udzielają bardzo podobnych odpowiedzi, dając nadzieję, że nawet najbardziej zwaśnione narody europejskie, które do tej pory dzieliło niemal wszystko, mogą być przykładem i symbolem przewyciężenia traumatycznej przeszłości na ołtarzu jedności europejskiej¹⁵.

Dlaczego zatem ciągle tak wielu Europejczyków obawia się dalszej integracji europejskiej, skoro sensem jej powołania było odcięcie się od dziedzictwa państw narodowych odpowiedzialnych za II wojnę światową, jak i związanych z nią okrucieństw? Bardzo trafną diagnozę stawia w swoim wywiadzie dla czasopisma „Wprost” Lech Wałęsa, który stwierdził (...) *na czym polega problem Europy? Epoka jest już nowa, wszyscy to czują. A my działamy po staremu. W XXI w. koncepcja państwa jako jednego kraju to przeszłość. Trzeba budować państwo Europa. Z naszą technologią, rozwojem nie mieścimy się w starych europejskich państewkach. Musimy poszerzyć struktury, żeby przeżyć. Nie ma sensu zastanawiać się, czy pogłębiać integrację. Trzeba się zastanowić, jak to zrobić*¹⁶.

Należy przypuszczać, że brak przyzwolenia na głębszą integrację wynika z niewiedzy, być może także strachu przed powstaniem superpaństwa. Czy jest to strach przed utratą niezależności, wolności, tożsamości? Być może to tylko strach przed nieznanym? Przecież tak kompletnego projektu unifikującego „stary kontynent” jeszcze w historii Europy nie było. Dlatego należy jak najszybciej rozpocząć dialog pomiędzy społeczeństwem a europejską elitą polityczną, która przekona, że dalsza integracja jest nie tylko korzystana, ale i niezbędna dla budowania stabilizacji, dobrobytu i pokoju w Europie na miarę oczekiwań jej obywateli.

LITERATURA

Druki zwarte:

- Bieleń S., *Polska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2007.
- Borzym A., Sadowski J., *Polscy ojcowie Europy*, Warszawa 2007.
- Brzeziński Z., *Wielka szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*, Warszawa 1998.
- Kabat-Rudnicka D., *Zasada federalna a integracja ponadnarodowa. Unia Europejska między federalizmem dualistycznym a kooperatywnym*, Kraków 2010.
- Koszel B., *Mitteleuropa rediviva? Europa Środkowo i Południowo-Wschodnia w polityce zjednoczonych Niemiec*, Poznań 1999.
- Warzecha Ł., *Strefa zdekomunizowana. Wywiad rzeka z Radkiem Sikorskim*, Warszawa 2007.

Najważniejsze artykuły:

- Jasser A., *Mister Europa poszukiwany*, [online], dostępne: <http://m.newsweek.pl/newsweek-swiat,mister-europa-poszukiwany,47414,1,1.html#>, 22.06.2013.

¹⁵ B. Koszel, *Europejski kontekst stosunków polsko-niemieckich w okresie rządów PO-PSL (2007-2009)*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 3/2009, s.100.

¹⁶ M. Majewski, P. Reszka, *Czasem mam pustą lodówkę*, „Wprost”, nr 51-52, 17-26.12.2012, s. 44.

MICHAŁ KLEMENCZAK

- Koszel B., *Europejski kontekst stosunków polsko-niemieckich w okresie rządów PO-PSL (2007-2009)*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, 3/2009.
- Majewski M., Reszka P, *Czasem mam pustą lodówkę*, „Wprost”, nr 51-52, 17-26.12.2012.
- Tomaszuk M., *Kryzys państwa narodowego – potrzeba nowego paradygmatu*, [w:] M. Musiał-Karg (red.), *Europa XXI wieku perspektywy i uwarunkowania integracji europejskiej*, Poznań 2007.

ANNA MARIA KUŻMA

WYDZIAŁ NAUK POLITYCZNYCH I DZIENNIKARSTWA
UNIwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu

Eurosceptycyzm w Królestwie Danii. Analiza politologiczna i socjologiczna

Wątpię, dlatego jestem Europejczykiem.

Per Stig Møller

– były Minister Spraw Zagranicznych Danii, 2004

Streszczenie: Celem artykułu jest analiza zjawiska eurosceptycyzmu w Danii, który obok Wielkiej Brytanii uważany jest za jedną z najsilniejszych postaw eurosceptycznych na arenie europejskiej. W pierwszej części artykułu przedstawiono genezę tej postawy społeczeństwa oraz ukazano, jak rozwijała się ona na przestrzeni lat. Wskazano na przyczyny oraz skutki, w postaci stworzenia unikalnego członkostwa Danii w ramach Unii Europejskiej (UE) poprzez wyłączenie z polityki obronnej, spraw wewnętrznych i sądownictwa, rezygnację z obywatelstwa UE oraz z wprowadzenia euro.

Szczególne uwagi badawcze zostały skoncentrowane na zdefiniowaniu, czym charakteryzuje się negatywna postawa Duńczyków wobec Unii Europejskiej. Autorka w politologicznym i socjologicznym modelu porównawczym, z innymi państwami Unii, ukazuje różnice, cechy szczególne oraz wpływ na politykę Danii jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej. W konsekwencji dokonano tu próby zdefiniowania i usystematyzowania badawczego eurosceptycyzmu w Danii w perspektywie narodowej i europejskiej.

Uwarunkowania analityczne i uszczegółowienie założeń badawczych

Poddając analizie negatywną postawę Duńczyków w stosunku do Unii Europejskiej, należy pokreślić, iż definicja eurosceptycyzmu w środowisku akademickim tego państwa nie istnieje. To media publiczne odpowiedzialne są za stworzenie etykiety tak zwanej sceptycznej postawy wobec Unii Europejskiej (UE). Ten wielce uproszczony opis zjawiska jest mylący, i to głównie z dwóch powodów. Po pierwsze oznaczałoby to, iż nikt, a wręcz tylko kilka osób jest pozytywnie nastawiona do Unii, a pamiętajmy, że bezwzględna i bezkrytyczna postawa wobec Unii Europejskiej jest rzadka, a wręcz niemożliwa. Po drugie krytyka może być adresowana do pewnego przedsięwzięcia, pomysłu, polityki, a nie do UE lub samej współpracy z Europą¹.

¹ C. Sørensen, *Danish and British popular euroscepticism compared*, "DIIS Working Paper", 2004/25, s. 2.

W niniejszej pracy skoncentrowano się głównie na badaniu genezy zjawisk polityczno-historycznych oraz określeniu specyfiki społeczeństwa duńskiego w celu rozpoznania przyczyny negatywnego podejścia do idei integracji europejskiej. Służyć to ma indukcyjnemu i dedukcyjnemu wyjaśnieniu oraz zrozumieniu determinantów i zmiennych, gdyż unijny eurosceptycyzm nie jest jednolity. To zbiór rozmaitych stanowisk wyrażających daleko posuniętą rezerwę lub wręcz dezaprobatę dla Wspólnoty.

Zaufanie netto w UE spadło z 36% w 2007 r. do 2% w 2012 r. Dwa z sześciu referendum w przeszłości zostały utracone przez zwolenników integracji. Referendum do traktatu z Maastricht w 1992 r. doprowadziło do *opt-out* w zakresie obrony, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych², podobnie podczas głosowania w ramach przystąpienia do strefy euro. Dlatego motywem autorki jest zbadanie frakcji parlamentarnych i poza-parlamentarnych, które wpływają na odrzucenie pełnej integracji społeczeństwa podczas referendum, oraz zrozumienie lęków przeciętnego obywatela. Nieocenionym źródłem wiedzy w tej dziedzinie jest praca naukowa Cathariny Sørensen z *Danish Institute for International Studies*.

Polityczno-historyczna analiza sceptycznej postawy Duńczyków wobec Unii Europejskiej

Narzędziem, którym posługuje się społeczeństwo, aby ukazać swoje niezadowolenie z idei integracji było i jest w Danii, jak wspomniano wcześniej, referendum. Już w 1972 r. przed przystąpieniem do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), podczas badań opinii publicznej, tylko 37% Duńczyków jednoznacznie opowiadało się za przystąpieniem do EWG, podczas gdy 31%, obawiając się skutków utraty suwerenności gospodarczej i politycznej oraz pogorszenia stopy życiowej znacznej części obywateli, było przeciwnie. Wśród pozostałych 32%, deklarujących niezdecydowanie, zauważono natomiast tendencję do przechylania się stronę przeciwników³. W samym referendum uczestniczyło 90,1% uprawnionych do głosowania. Za przystąpieniem do Wspólnego Rynku wypowiedziało się aż 63,3% głosujących, przeciwko zaledwie 36,5% eurosceptyków⁴. Dla międzynarodowej opinii publicznej było to spore zaskoczenie, ponieważ wcześniejsze badania mocno zawężyły przedział pomiędzy zwolennikami a przeciwnikami.

Na początku lat 80. XX w. podjęto próby przygotowania rewizji traktatów wspólnotowych. 17 lutego 1986 r. w Luksemburgu państwa członkowskie EWG podpisały Jednolity akt europejski, który był niejako zapowiedzią Unii Europejskiej. Dania tego dnia odmówiła podpisania wyżej wymienionego dokumentu. Dążono do uzyskania specjalnego statutu, myśląc o dalszym członkostwie. Rząd duński zdecydował się przeprowadzić referendum w tej sprawie, do którego doszło 27 lutego 1986 r. Uczestniczyło w nim 75,4% uprawnionych do głosowania. Za przyjęciem dokumentu opowiedziało się 56,2%, co spowodowało, iż 1 lipca 1987 r. Jednolity Akt Europejski

² J. I. Torreblanca, *The Continent – wide rise of euroscepticism*, ECRF 2013, s. 2.

³ C. Tyszko, *Zwiększa się liczba przeciwników EWG w Danii i Norwegii*, „Rynki Zagraniczne”, 107/1972, s. 1.

⁴ B. Dahl, T. Melchior, D. Tamm, *Danish Law in a European Perspective*, Copenhagen 2002, s. 40.

wszedł w życie. Przyjęcie tego dokumentu oznaczało radykalny zwrot w duńskiej polityce wobec procesów integracyjnych w Europie. Dania zaczęła aktywnie popierać rozwój współpracy w dziedzinach pozaekonomicznych, jak polityka socjalna, ochrona środowiska, krajowe rynki pracy. Niemniej takie stanowisko nie oznaczało rezygnacji z zachowania autonomiczności

i niezależności w zakresie współpracy politycznej. Dania zastrzegła w deklaracji, że jej uczestnictwo w tego typu procesach integracji w ramach EWG, nie będzie dotyczyło dziedzin objętych zakresem działalności Rady Nordyckiej.

Jednym z postanowień przyjętego jednolitego aktu była zapowiedź wejścia w życie układu o Unii Europejskiej, który ostatecznie wynegocjowano 11 grudnia 1991 r. w Maastricht. W Danii proces ratyfikacyjny miał szczególnie dramatyczny przebieg, ponieważ było to jedyne państwo, które w pierwszym referendum 2 czerwca 1992 r. odrzuciło przyjęcie traktatu. Wzięło w nim udział 83,1% uprawnionych do głosowania, z których 50,7% opowiedziało się przeciwko ratyfikacji układu, a pozostałe 49,3% uznało postanowienia traktatowe korzystne dla Danii. Podejrzenia wobec postanowień z Maastricht wpływały z nie do końca sprecyzowanego, ale bardzo silnego, poczucia Duńczyków, że Traktat z Maastricht ograniczy duńską niezależność. Przeciwnicy integracji podkreślali nadmierną koncentrację władzy w Brukseli, co nie harmonizowało z duńskim porządkiem państwowym, charakteryzującym się znaczną decentralizacją. Ponadto, obawiano się swoistego europejskiego federalizmu i z niechęcią patrzono na tak zwany deficyt demokratyczny Unii, czyli niedemokratyczny sposób podejmowania decyzji wewnątrz ugrupowania. Dodatkowo argumentowano, iż pogłębianie procesów integracyjnych podkopie fundamenty państwa opiekuńczego⁵. Ostatecznie w dniach 11-12 grudnia 1992 r., na specjalnej sesji Rady Europejskiej w Edynburgu, przyjęto memorandum Danii, w którym ustalono szczegóły i odstęstwa członkostwa w strukturach Unii Europejskiej. Po tym szczycie wzrosło poparcie opinii publicznej dla traktatu. Drugie referendum na temat członkostwa Danii w Unii Europejskiej, z uwzględnieniem specjalnego statusu państwa, odbyło się 18 maja 1993 r. Wzięło w nim udział 86,2% uprawnionych do głosowania, z których 56,8% opowiedziało się za zmodyfikowanym traktatem. Przeciwko zagłosowało 43,2% obywateli. Część społeczeństwa duńskiego przyjęła wynik referendum z niezadowoleniem, czego wynikiem były burzliwe demonstracje, w których, po raz pierwszy w historii, użyto przeciwko uczestnikom ostrej amunicji⁶.

Kolejnym krokiem w ramach reformy Unii był Traktat podpisany w Amsterdamie 2 października 1997 r. Badania opinii publicznej wykazały, że referendum nad traktatem było znacznie bardziej zdeterminowane statusem społecznym i wykształceniem, niż jakiegokolwiek wcześniejsze tego rodzaju głosowanie. Dobrze wykształceni, pracujący na wysokich stanowiskach lub studiujący jeszcze Duńczycy w większości przychylali się euroentuzjastom, podczas gdy klasa pracująca, bezrobotni i emeryci głosowali negatywnie. 28 maja 1998 r. do referendum przystąpiło 75,6% obywateli,

⁵ R. Corbett, *The Treaty of Maastricht. From Conception to Ratification: a comprehensive reference guide*, Harlow 1993, s. 469.

⁶ C. Sørensen, A. Vestergaard, *A Perilous Democratic Exercise: The Referendum on the Constitutional Treaty in Denmark*, 2004, s. 12.

gdzie za 55% uznało postanowienia Traktatu z Amsterdamu, a 44% opowiedziało się negatywnie⁷. Postanowienia z Amsterdamu spodobały się duńskiemu społeczeństwu z powodu trzech podstawowych względów: regulacji kwestii rozszerzenia Unii o państwa Europy środkowej i wschodniej, kroku Unii w kierunku przyjęcia duńskiego modelu państwa opiekuńczego i (w końcu) – potwierdzenia wywalczonych w Edynburgu wyjątków w członkostwie.

Postawa ta doprowadziła do unikalnego członkostwa Danii w strukturach Unii Europejskiej. Trwające całe dekady wątpliwości dotyczące korzyści z członkostwa sprawiły, iż zamiast bezwarunkowego członkostwa uzyskano pewne ustępstwa, które w literaturze przedmiotu znane jako *opt-outs*, są często podawane dyskusji i otoczone mitami. Eurosceptycy na przykład twierdzą, że wyjątkowe zasady członkostwa chronią suwerenność państwa.

W grudniu 1992 r. na szczycie w Edynburgu ustalono wprowadzenie *opt-outs* w czterech dziedzinach. Nie przyłączono się do polityki obronnej Unii oraz ustalono pozostanie niezależnym w systemie współpracy w zakresie spraw wewnętrznych i sądownictwa. Duńczycy zrezygnowali również z obywatelstwa Unii Europejskiej. Dodatkowo Dania odstąpiła od przystąpienia do trzeciej fazy integracji Unii Walutowej. Społeczeństwo opowiedziało się za utrzymaniem Duńskiej Korony, a w dokumencie członkowskim pojawiła się następująca klauzula: *Biorąc pod uwagę, że 3 listopada 1993 r. rząd Danii notyfikował Radzie zamiar nieuczestniczenia w trzecim etapie unii gospodarczej i walutowej, zgodnie z warunkami ustępu 1 Protokołu w sprawie niektórych postanowień dotyczących Danii, załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.(...) Uwzględniając notyfikację dokonaną Radzie przez rząd Danii 3 listopada 1993 r., Dania zostaje objęta derogacją. Oznacza to, że wszystkie postanowienia Konstytucji i Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego dotyczące derogacji stosują się do Danii.* (art. 1 Protokołu w sprawie niektórych postanowień dotyczących Danii w zakresie Unii Gospodarczej i Walutowej)⁸.

Wpływ eurosceptyków w państwie na brak pełnej integracji Danii w polityce fiskalnej, obronności oraz unii politycznej

Ideologicznie eurosceptycyzm rozwinął się na początku lat 70. XX w. Oficjalnie swoje eurosceptyczne podejście do Unii Europejskiej Duńczycy udowodnili podczas referendum w sprawie Traktatu z Maastricht, w którym 2 czerwca 1992 r. odrzucili zaproponowane reformy, o czym była już mowa wcześniej.

Społeczeństwo i media manifestowały swoją antyeuropejskość głównie w momentach referendum oraz podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego. W 1972 r., podczas głosowania o członkostwo, zawiązał się ruch *People's Movement*

⁷ Ibidem, s. 18.

⁸ R. Adler-Nissen, *British and Danish Strategie of Opting Out of the EU*, "DIIS Working Paper", 2004/25, s. 3.

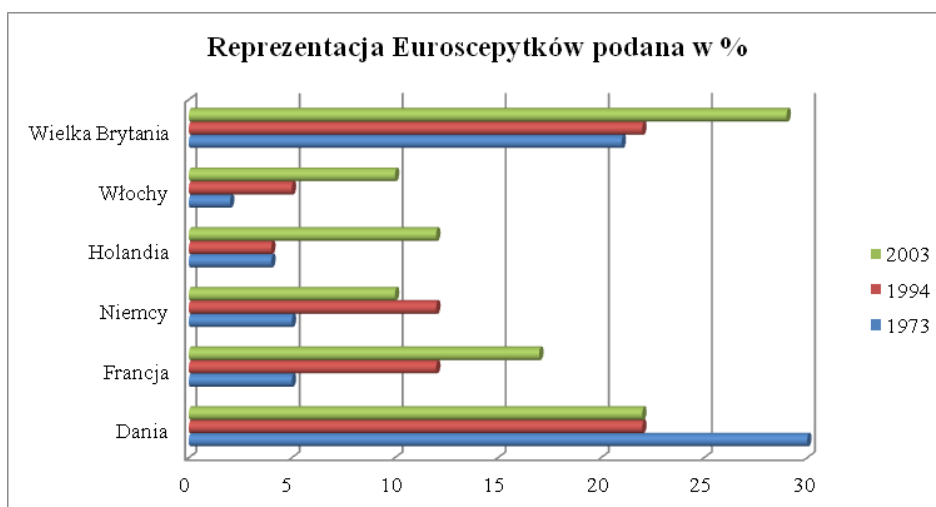
EUROSCEPTYCZYM W KRÓLESTWIE DANII.
ANALIZA POLITOLOGICZNA I SOCJOLOGICZNA

against EU. W trakcie kolejnego referendum powstał – *June Movement*, który został oskarżony wręcz o ksenofobię, między innymi poprzez propagowane hasła: *Witamy 40 mln Polaków w Danii*.

Według przeprowadzonych przez Eurobarometr badań w latach 1973-2003, jasno uwidacznia się na grafie zbudowanym w oparciu o dane z Tabeli 1, iż Dania obok Wielkiej Brytanii, jest najbardziej sceptycznie nastawiona do Unii Europejskiej. Należy zauważyć, iż tendencja ta jest stabilna i niezmienna od około 20 lat, gdzie w Wielkiej Brytanii liczba eurosceptyków w społeczeństwie rośnie.

Tabela 1 i wykres 1. Reprezentacja Eurosceptyków w latach 1973-2003 w Europie Zachodniej

Państwo (% eurosceptyków)	1973	1994	2003
Dania	30	22	22
Francja	5	12	17
Niemcy	5	12	10
Holandia	4	4	12
Włochy	2	5	10
Wielka Brytania	21	22	29



Źródło: Tabela 1 i grafika stworzona przez autora na podstawie Eurobarometer Trends 1983-1993 oraz Eurobarometer 60, 2003.

Istotne pytania, które należy sobie zadać przed próbą zdefiniowania Eurosceptyzmu w Danii brzmią: do jakiego stopnia Duńczycy są negatywnie nastawieni do Unii Europejskiej? oraz czy są negatywnie nastawieni do całości czy tylko do konkretnej polityki lub idei, jaką ona sobą reprezentuje? Z badań Sørensen wynika,

że wśród eurosceptyków wyróżnia się grupy ludzi, którzy w Unii widzą konkretne zagrożenia:

- dla suwerenności państwa,
- dla wartości, jakie Dania wyznaje,
- z powodu ideologii jaką UE reprezentuje,
- za przyczyną lęku przed transferem kompetencji ze sceny narodowej, kiedy to Unia Europejska będzie decydować o losie narodu,
- z pobudek czysto ekonomicznych i kosztów z tym związanych.

Po analizie nastrojów społeczeństwa, należy przyjrzeć się scenie politycznej Danii.

W grupie eurosceptyków wyróżniamy trzy obozy: nacjonalistów – którzy obawiają się większej utraty suwerenności; demokratów – którzy uważają, iż Unia Europejska zniszczy duńską demokrację oraz socjalistów, którzy twierdzą, iż stworzony system państwa opiekuńczego będzie zagrożony⁹.

Z partii politycznych o orientacji antyintegracyjnej – jako najważniejszą należy wymienić Narodową Partię Socjalistyczną (*Socialistisk Folkeparti*), która przeciwstawia się tendencjom federalistycznym, występuje przeciwko unii walutowej i politycznej, pragnie również odrębności duńskiego sądownictwa. Postuluje wprowadzenie dobrowolnej koordynacji polityk dla państw europejskich w zakresie polityki zagranicznej, ochrony środowiska, bezpieczeństwa pracy, określonych praw socjalnych i ogólnej polityki na rynku pracy. Ma negatywny stosunek do Europołu, twierdząc, iż rejestruje wszystkie dane o obywatelach, a to jest ograniczeniem ich bezpieczeństwa. Ponadto, w kwestii obronności, partia ta stawia raczej na istniejące struktury polityczne (jak ONZ) i wojskowe (jak NATO), jako gwarantów pokoju na świecie, podkreślając także neutralistyczne tradycje polityki duńskiej. Dodatkowo należy wspomnieć o Związku Prawnym (*Danmarks Retsforbund*), który sprzeciwia się jakimkolwiek regionalnym tendencjom integracyjnym, uważanym za źródło współczesnego protekcyjizmu. Związek ten optował za wprowadzeniem w życie idei sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa, wolności gospodarczej i liberalizacji międzynarodowych stosunków gospodarczych.

Kolejną partią o zabarwieniu antyintegracyjnym jest Partia Zielonych (*De Grønne*), która twierdzi, iż Unia ogranicza prowadzenie państwom członkowskim własnych polityk w zakresie ochrony środowiska, ogranicza suwerenność narodów i grup etnicznych w ich działaniach zmierzających do podtrzymania kultury i tradycji narodowej. Uważa, iż Unia Europejska jest nadto zbiurokratyzowana, dlatego też jej główne działania skierowane są na przeprowadzenie odpowiednich zmian, prowadzących do decentralizacji i demokratyzacji Unii.

Lewicowa retoryka z upodobaniem podkreśla „klasowy” charakter Unii, twierdząc, iż celem obecnego procesu integracji jest umocnienie istniejącej przewagi gospodarczej państw Europy Zachodniej względem państw wschodnich i centralnych kontynentu. Tym samym postuluje zastąpienie Unii inną ogólnoeuropejską organi-

⁹ C. Sørensen, *Danish and British popular euroscepticism compared*, Copenhagen 2004, ss. 8-9.

zają, zrzeszając nie tylko wybrane kraje, ale wszystkie państwa europejskie.

Duńska Partia Ludowa (*Dansk Folkeparti*), która charakteryzuje się bardzo skrajnym podejściem do imigracji, hołdując hasłu: *Dania dla Duńczyków*. W integracji widzi spore niebezpieczeństwo najazdu emigrantów, wyznawców innych religii, których celem jest zniszczenie duńskiej tożsamości, oraz sprzeciwia się wprowadzeniu waluty euro. Pamiętne jest wprowadzenie kontroli granicznej w 2011 r. w strefie Schengen, które było głośno krytykowane i później zniesione przez nowe władze. Podobnie przeciwna jakiegokolwiek współpracy w ramach Unii Europejskiej jest partia Wspólny Kurs (*Faelles Kurs*) oraz Partia Postępu (*Fremskridtspartiet*), które podkreślają, iż w Unii nie ma demokracji, a sama idea integracji zagraża i ogranicza suwerenność państw członkowskich¹⁰.

Przeciwnicy duńskiego członkostwa w Unii Europejskiej, oprócz zrzeszania się w partiach politycznych, znaleźli jeszcze inny sposób manifestacji swojej niechęci wobec ugrupowania, a mianowicie antyintegracyjne ruchy społeczne, jak: Narodowy Ruch przeciwko Wspólnotom Europejskim (*Folkebevægelsen*) oraz Ruch Czerwcowy (*Junibevegelsen*). Osoby zrzeszone w pierwszej organizacji są przeciwnie nadmiernej centralizacji i demokratyzacji Unii, a także rozszerzeniu kompetencji organów ponadnarodowych w stopniu ograniczającym narodowe interesy państw członkowskich, dlatego więc ich głównym celem jest doprowadzenie do wystąpienia ze struktur europejskich. Ruch Czerwcowy również walczy o całkowite zerwanie z Unią, a nawet do likwidacji Wspólnoty Europejskiej, twierdząc, iż ta ponadnarodowa instytucja posiada zbyt duże kompetencje i władze. Według działaczy Ruchu Unia pragnie zmienić oblicze Danii, likwidując starą, sprawdzoną tradycję *samoregulującego się rynku pracy, gdzie pracodawcy i pracownicy wspólnie ustalają warunki pracy, a władza państwowa nie wtrąca się do tego*¹¹.

Powyższe partie polityczne oraz grupy pozaparlamentarne mają silny wpływ na kształtowanie świadomości przeciętnego obywatela co do zagrożeń w ramach pełnej integracji z Unią Europejską. Wspólnym mianownikiem pojawiającym się w ich manifestach oraz programach politycznych jest lęk o brak suwerenności, które dla tak małego państwa jest kluczowym argumentem. Specyfiką eurosceptycyzmu w Danii jest ilość ugrupowań oraz ich wpływ na kształtowanie się polityki europejskiej w tym państwie. Wynikiem ich działalności jest brak pełnego członkostwa w polityce bankowej, fiskalnej, sprawiedliwości oraz spraw wewnętrznych.

Rezultaty przewodnictwa Danii w Unii Europejskiej w 2002 r. oraz w 2012 r.

Podstawowym priorytetem duńskiej prezydencji w 2002 r. było zakończenie negocjacji akcesyjnych z grupą liczącą do dziesięciu państw kandydujących. To właśnie w Kopenhadze w 1993 r. określono warunki przystąpienia nowych państw członkowskich do Unii Europejskiej i w Kopenhadze postanowiono także zakończyć negocjacje akcesyjne. Duńska prezydencja nadała także rangę priorytetową innym

¹⁰ *Denmarks suverænitet-og kunsten at begå sig politisk i EU*, Copenhagen 2006, s. 16.

¹¹ *Ibidem*, s. 17.

ważnym sprawom ujętym w programie UE, czyli: wolności, bezpieczeństwu i sprawiedliwości, trwałemu i zrównoważonemu rozwojowi, bezpiecznej żywności, globalnej odpowiedzialności.

Rozszerzenie Unii Europejskiej było absolutnie najważniejszym zadaniem stojącym przed duńską prezydencją. Stawiała sobie ona za cel doprowadzenie do zakończenia negocjacji akcesyjnych z grupą liczącą do dziesięciu państw przed końcem 2002 r. Rozważając sytuację, gdy państwa kandydujące nie zakończą rozmów, zobowiązano się poczynić jak największe postępy w rokowaniach. Warunki przystąpienia do Unii, czyli tak zwane „Kryteria kopenhaskie”¹² zostały sformułowane podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 r.

Podczas duńskiej prezydencji został nadany bardzo wysoki priorytet zwalczaniu międzynarodowego terroryzmu. W głównej mierze spowodowane to było atakami terrorystycznymi z 11 września 2001 r. Uważano, że UE musi służyć przykładem na forum ONZ i w innych gremiach międzynarodowych, poprzez np. przystąpienie do międzynarodowej koalicji antyterrorystycznej i współpracę z USA, przystąpienie do generalnej konwencji przeciw terroryzmowi i powszechne zatwierdzenie 12. istniejących konwencji ONZ o zwalczaniu określonych w niej aktów przemocy. Opracowano nowe instrumenty służące zwalczaniu terroryzmu. Ustanowiono wspólne monitorowanie typowych metod operacyjnych terrorystów. Dążono do zawarcia porozumień z USA o współpracy w dziedzinie ekstradycji i wzajemnej pomocy prawnej w sprawach kryminalnych. Duńczycy uważali, że w walce z terroryzmem celowe winno być uznanie na arenie międzynarodowej faktu, iż zapobieganie terroryzmowi można również za pośrednictwem czynnej oraz skutecznej polityki i pomocy rozwojowej. Wsparcie w walce z biedą oraz stwarzanie korzystnych warunków do rozwoju demokracji i poszanowania praw człowieka mogą pomóc w zlikwidowaniu korzystnych warunków dla fundamentalizmu i przemocy politycznej¹³.

Rozszerzenie UE było także jednym z podstawowych priorytetów prezydencji w sferze współpracy między organami policji i sądownictwa kryminalnego. Uważano, iż koniecznym jest wzmocnienie tej współpracy, aby było możliwe skuteczniejsze zwalczanie przestępczości transgranicznej. Jej istotnym elementem miała być szybka i pewna wymiana informacji między państwami UE, czyli działano na rzecz rozszerzenia elektronicznego Systemu Informacyjnego z Schengen. Dania podczas swojej prezydencji kontynuowała prace na rzecz dalszego rozwinięcia współpracy z Schengen, łącznie z założeniem europejskiej bazy danych zawierającej informacje o wizach. Opierano się tutaj o wnioski z posiedzenia Rady Europejskiej w Sewilli, gdzie wspólnie stwierdzono, iż zapewnienie skutecznej kontroli granic zewnętrznych wymaga podejmowania wspólnych działań na znacznym obszarze i niezbędnym jest

¹² Kryteria kopenhaskie – są nimi: stabilność instytucji demokratycznych, praworządność, poszanowanie praw człowieka, ochrona mniejszości narodowych, funkcjonująca gospodarka rynkowa, gotowość sprostanania warunkom konkurencji UE, zdolność do wypełniania obowiązków wynikających z członkostwa oraz przyjęcie *acquis communautaire*, W. Gluch, Unia Europejska. *Słownik encyklopedyczny*, Kraków 2004, s. 119.

¹³ *Ibidem*, s. 247.

wprowadzenie nowych narzędzi regulacji¹⁴. Dlatego też podczas duńskiej prezydencji szczególny nacisk był położony na wdrożenie wielu środków praktycznych, tj.: wspólne operacje na granicach zewnętrznych, projekty pilotażowe i ustanowienie sieci oficerów łącznikowych, skuteczne kierowanie ruchami migracyjnymi i zwalczanie nielegalnej imigracji oraz handlu. Kontynuowano również prace nad opracowaniem wspólnego modelu analizy ryzyka, aby wskazać słabe punkty kontroli zewnętrznych granic UE.

Kolejnym punktem agendy prezydencji Danii z 2002 r. była bezpieczna żywność. Stwierdzono, iż konsumenci muszą mieć pewność, że spożywana przez nich żywność jest zdrowa, bezpieczna i wysokiej jakości. Chciano to zapewnienie uzyskać poprzez podniesienie poziomu ochrony i ujednoczenia jej w całej UE, przy obowiązywaniu wspólnej zasady publicznej kontroli produkcji artykułów spożywczych. Twierdzono, iż należy zachęcać UE do prac badawczych nad żywnością i do innowacji w tej dziedzinie, ponieważ będą one przeciwdziałać pogarszaniu się jakości, a także będą zachęcać do produkcji zdrowej żywności i chronić różnorodność fauny i flory. Wytyczne te miały przyświecać dalszym pracom nad reformą polityki rolnej UE.

Podczas prezydencji podkreślano również, jak istotny jest dobrobyt gospodarczy, który zależy od zapewnienia właściwych warunków rozwoju osobom prywatnym i firmom. Twierdzono, iż należy realizować konsekwentną politykę mającą na celu umacnianie trwałego i zrównoważonego rozkwitu gospodarczego. Sugerowano, iż można to osiągnąć poprzez doprowadzenie do poprawy tych warunków, zamiast działania sobie wzajemnie na szkodę poprzez nieuczciwą konkurencję podatkową i pomoc państwa. Cele, które wyznaczono, to: zwiększenie zatrudnienia, podniesienie poziomu dobrobytu i wzrost gospodarczy.

W ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony na mocy porozumienia z Edynburga z 1992 r. Dania zrzekła się prawa do działania jako prezydencja we wszystkich przypadkach obejmujących przygotowanie i realizację decyzji wpływających na sprawy obronne. Rolę tę odgrywała Grecja jako kraj, który przewodniczył Unii w następnej kolejności. Właśnie to państwo opracowało program prezydencji dotyczący potencjału militarnego, służącego tłumieniu konfliktów. Nadal jednak Dania i Grecja ściśle z sobą współpracowały i koordynowały swoje działania.

Od stycznia 2012 r. Królestwo Danii objęło kolejną prezydencję na pół roku. W sytuacji kryzysu ekonomicznego w Europie dynamika działań została skierowana na: rozwój ekonomiczny Unii Europejskiej, silną pozycję Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej, ochronę środowiska, pozyskiwanie i rozwój energii odnawialnej oraz rolnictwo, politykę wewnętrzną i sprawiedliwości – *opt-out*, a także negocjacje długoletniego budżetu Unii Europejskiej.

Należy zauważyć, iż Dania, jako państwo o silnej historii negacji w stosunku do integracji europejskiej, wykonała znaczącą pracę, w krytycznym dla Europy momencie kryzysu ekonomicznego. Oficjalną misją tej prezydencji stało się stworzenie planu ratunkowego: *Europa musi przezwyciężyć obecny kryzys, uniknąć kolejnych i działać*

¹⁴ *Priorities of the Danish Presidency – From Copenhagen to Copenhagen*, [Online], dostępne: <http://www.stm.dk>, 01.02.2014.

*z determinacją w celu stymulowania wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy. Wszystkie państwa członkowskie UE powinny dążyć do naprawienia finansów publicznych oraz do podjęcia niezbędnych reform. To jest warunek, aby gospodarka europejska mogła odzyskać zaufanie rynków i powrócić na drogę wzrostu gospodarczego*¹⁵. Ta pragmatyczna postawa rządu duńskiego została wysoko oceniona. Do tego stopnia, iż premier Danii, Helle Throning-Schmidt, po wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r., była wymieniana jako najlepszy kandydat na najwyższe stanowiska, po sukcesach negocjacyjnych z tego okresu.

Podsumowanie

Artykuł ten nie odpowiedział wprost na pytanie, jak szczególna i wyjątkowa jest pozycja Danii w systemie politycznym Unii Europejskiej. Intencją było indukcyjne wyciągnięcie wniosków dotyczących bardzo sceptycznego, aczkolwiek prointegracyjnego podejścia i działalności Danii w strukturach unijnych. Analizując drogę Królestwa do przystąpienia do Wspólnot Europejskich, uznać należy, iż ten niewielki kraj wywarł istotny wpływ na nordyckiej scenie politycznej, m.in. wprowadzając Norwegię do systemu Schengen. Dowodem na to są negocjacje z 1992 r., dotyczące stałych derogacji z zakresu obywatelstwa unijnego, polityki monetarnej, obronności i imigracji oraz spraw wewnętrznych i sądownictwa.

Skupiając się na debacie publicznej pomiędzy eurosceptykami, a organizacjami i partiami prointegracyjnymi oraz wyciągając wnioski z opublikowanych statystyk, autorka artykułu dokonała pogłębionej analizy eurosceptycyzmu duńskiego. Na bazie prac specjalisty w tej dziedzinie, Catheriny Sørensen, wyznaczyła cztery podłoża eurosceptycyzmu, czyli: użyteczność, suwerenność, demokrację i politykę socjalną. Z podanych faktów empirycznych wywnioskować można, iż duński eurosceptycyzm najsilniej przejawia się w stosunku do suwerenności. Państwo to ma bardzo wysokie poczucie własnej wartości i z dużą rezerwą podchodzi do uczestnictwa we wszelkiego rodzaju organizacjach międzynarodowych, szczególnie gdy w grę wchodzi oddanie im części swoich kompetencji władczych. Przykładem takiej rezerwy będą opisane wcześniej, wynegocjowane w Edynburgu w 1992 r. stałe derogacje w dziedzinie unii walutowej, obywatelstwa Unii, polityki obronnej oraz współpracy w zakresie spraw wewnętrznych i sądownictwa.

Definiując i charakteryzując duński eurosceptycyzm, należy pamiętać, że ma on charakter historyczny i ideologiczny (socjo-ideologiczny). Ewoluuował wraz z formalnym lub faktycznym wpływem Unii Europejskiej na suwerenność państwa. Pojawiał się w elitarnych, wyedukowanych grupach politycznych, ale też w niższych strukturach społeczeństwa. Te wątpliwości i ta postawa nie oznaczają jednak, że Duńczykom sprawy europejskie nie są bliskie. Prezydencja Danii w Radzie UE uważana była za jedną z przełomowych i historycznych. Podobną rolę do odegrania ma Dania w obecnej sytuacji kryzysu ekonomicznego. Wszyscy liczą na jej negocjacyjne i antykryzysowe nastawienie.

¹⁵ *Europe at work, the result of the Danish Presidency of the Council of the European Union* [Online], dostępne: <http://www.eu2012.dk>, 08.02.2014.

LITERATURA

Najważniejsze dokumenty:

- Ogólne stanowisko w sprawie stosowania zasady subsydiarności oraz artykułu 3b Traktatu o Unii Europejskiej. Wnioski Prezydencji Rady Europejskiej, Edynburg 12 grudnia 1992 r. Tłumaczenie na język polski (w:) D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998.
- Results of the Danish EU Presidency, One Europe from Copenhagen to Copenhagen, Royal Danish Ministry of Foreign Affairs 2002.

Druki zwarte:

- Adler-Nissen R., *British and Danish Strategy of Opting Out of the EU*, DIIS Working Paper 2004/25.
- Corbett R., *The Treaty of Maastricht. From Conception to Ratification: a comprehensive reference guide*, Harlow 1993.
- Dahl B., Melchior T., Tamm D., *Danish Law in a European Perspective*, Copenhagen 2002.
- *Denmarks suverænitets-og kunsten at begå sig politisk*, Copenhagen 2006.
- Głuch W., *Unia Europejska. Słownik encyklopedyczny*, Kraków 2004.
- Sørensen C., Vestergaard A., *A Perilous Democratic Exercise: The Referendum on the Constitutional Treaty in Denmark*, Copenhagen 2004.
- Sørensen C., *Danish and British popular euroscepticism compared*, Copenhagen 2004.
- Sørensen C., *Elske, elske ikke?*, Copenhagen 2004.
- *Spotkania Rady Europejskiej 1993-2002*, „Monitor Integracji Europejskiej”, Warszawa 2002.
- Steiner H., *Economic policy in an economy with local and central wage bargaining*, Oslo 1991.
- Szymański J., *Polska – Dania w ciągu wieków*, Gdańsk 2004.
- Torreblanca J.I., *The continent – wide rise of euroscepticism*, ECRF/79 2013.
- Tyszko C., *Zwiększa się liczba przeciwników EWG w Danii i Norwegii*, „Rynki Zagraniczne”, 107/1972.

Najważniejsze artykuły:

- European Commission, Eurobarometer Trends 1983-1993 and Eurobarometer 60, 2003.
- Europe at work, Programme of the Danish Presidency of the Council of the European Union 2012, [Online], dostępne: <http://www.eu2012.dk>, 10.02.2014.
- Priorities of the Danish Presidency – From Copenhagen to Copenhagen, [Online], dostępne: www.stm.dk, 01.02.2014.

PAULINA STAWICKA

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
UNIwersytet MIKOŁAJA KOPERNIKA W TORUNIU

Przystąpienie Unii Europejskiej do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – wybrane aspekty instytucjonalno-prawne

Streszczenie: Przedmiotem niniejszego artykułu jest przystąpienie Unii Europejskiej (UE) do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Do podjęcia tego kroku Unia została zobowiązana w art. 6 ust. 2 Traktatu z Lizbony przyjętego w 2009 r. i ma on na celu doprowadzenie do spójności systemu ochrony praw człowieka w Europie. W artykule omówione zostały powody oraz podstawa prawna przystąpienia, a następnie dokonano analizy wybranych aspektów instytucjonalno-prawnych przystąpienia przyjętych w projekcie umowy akcesyjnej z 5 kwietnia 2013 r.

Wstęp

System ochrony praw człowieka w Europie jest złożony. Wynika to z faktu, iż z jednej strony ochrona praw człowieka jest zapewniana w ramach podsystemu Rady Europy opartego na przyjętej w 1950 r. Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹ (dalej: Konwencja, EKPC), z drugiej zaś – przez standardy przyjęte w ramach Unii Europejskiej (wcześniej Wspólnot Europejskich). Wskazany dualizm systemu od dawna był postrzegany za niekorzystny dla ochrony praw jednostek i ostatecznie za najlepszy sposób rozwiązania tego problemu uznano przystąpienie Unii Europejskiej do Konwencji.

Temat akcesji UE do EKPC zwrócił szczególną uwagę badaczy od czasu przyjęcia w 2009 r. Traktatu z Lizbony², w którym Unia została prawnie zobowiązana do przystąpienia. Problematyka ta jest jednak nadal bardzo aktualna, ponieważ prowadzone negocjacje dostarczały coraz to nowych ustaleń, konieczność rozpatrywania szeregu problemów dotyczących pogodzenia funkcjonowania dwóch systemów ochrony praw człowieka, a co za tym idzie zmian w projekcie umowy akcesyjnej. Dnia 5 kwietnia

¹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, otwarta do podpisu 04.11.1950 r., weszła w życie 03.09.1953 r., zmieniona Protokołem nr 14, 01.06.2010 r., Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284.

² Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany dnia 13.12.2007 r., wszedł w życie 1.12.2009 r., Dz. U. UE C 306, z 17.12.2007 r., dalej: Traktat z Lizbony.

2013 r. został przyjęty ostateczny jej projekt³, a obecnie czekamy na decyzję Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej co do oceny zgodności projektu z prawem pierwotnym UE. Kwestia przystąpienia Unii do EKPC i przede wszystkim warunki sfinalizowania tego przedsięwzięcia są zatem w dalszym ciągu warte uwagi.

Problem ewolucji prawa wspólnotowego (a następnie prawa unijnego) był tematem wielokrotnie podejmowanym przez szereg badaczy zajmujących się ochroną praw podstawowych w Unii Europejskiej. Literaturę z tego zakresu stanowią m.in. *Traktat z Lizbony: wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*⁴ autorstwa Jana Barcza, *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*⁵ autorstwa Agnieszki Florczak czy *Zasada ochrony praw podstawowych*⁶ autorstwa Agnieszki Płachty. Jeśli natomiast chodzi o ustalenia projektu umowy akcesyjnej i wynikające z nich konsekwencje, jest to temat nowy, podejmowany przez mniejszą liczbę autorów. Wśród literatury poświęconej temu zagadnieniu można wymienić jedynie artykuły: *Przystąpienie UE do Europejskiej Konwencji praw człowieka – przygotowania i problemy*⁷ autorstwa Lecha Garlickiego, *Przystąpienie Unii Europejskiej do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka – projekt umowy akcesyjnej a prawo UE*⁸ autorstwa Niny Półtorak oraz *Relacja pomiędzy Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej a Europejskim Trybunałem Praw Człowieka po przystąpieniu UE do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*⁹ autorstwa Mai Zając.

Celem analizy rozwoju ochrony praw człowieka w Europie i instytucjonalno-prawnych aspektów przystąpienia Unii do Konwencji jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o to, czy akcesja jest działaniem zasadnym i niezbędnym. Po drugie zaś, jakie znaczenie, w kontekście przyjętych rozwiązań instytucjonalno-prawnych, będzie ona miała dla systemu ochrony praw człowieka w Europie. Autorka artykułu zakłada, iż przystąpienie UE do EKPC jest działaniem koniecznym i doprowadzi do większej spójności systemu ochrony praw człowieka w Europie.

Do przeprowadzenia analizy rozwoju ochrony praw człowieka w Europie wykorzystana zostanie metoda historyczno-prawna. Ocenie znaczenia i skutków przyję-

³ Draft Revised Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Strasbourg, 5 April 2013, 47+1(2013)008.

⁴ J. Barcz, *Traktat z Lizbony: wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012.

⁵ A. Florczak, *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.

⁶ A. Płachta, *Zasada ochrony praw podstawowych*, [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, t. 1, Warszawa 2010.

⁷ L. Garlicki, *Przystąpienie UE do Europejskiej Konwencji praw człowieka – przygotowania i problemy*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 2011/01.

⁸ N. Półtorak, *Przystąpienie Unii Europejskiej do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka – projekt umowy akcesyjnej a prawo UE*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 2012/09.

⁹ M. Zając, *Relacja pomiędzy Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej a Europejskim Trybunałem Praw Człowieka po przystąpieniu UE do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, [w:] A. Bator i in. (red.), *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, „Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego”, Seria E-Monografie, nr 42, Wrocław 2013, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/43843/017.pdf>, 28.05.2014.

tych rozwiązań instytucjonalno-prawnych posłuży natomiast metoda dogmatyczno-prawna. Prowadzone badania oparto bowiem głównie na postanowieniach zawartych w aktach prawnych, takich jak: EKPC, Traktat o Unii Europejskiej¹⁰ i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹¹, protokoły do EKPC i traktatów, decyzje i deklaracje instytucji unijnych oraz tekst projektu umowy o przystąpieniu Unii do EKPC.

W niniejszym artykule w pierwszej kolejności przeanalizowana zostanie geneza i historia rozwoju ochrony praw podstawowych w systemie prawa Wspólnot (Unii Europejskiej). Następnie przedstawione zostaną motywy akcesji EU do EKPC i podstawa prawna przystąpienia. Ostatnia część poświęcona jest analizie najważniejszych rozwiązań instytucjonalno-prawnych przyjętych w projekcie umowy akcesyjnej.

Powody przystąpienia

Początkowo ochrona praw człowieka w Europie była zapewniana jedynie w ramach Rady Europy i systemu opartego na EKPC. Integracja państw we Wspólnotach skupiała się natomiast jedynie na współpracy ekonomicznej¹². Z czasem jednak okazało się, że integracja gospodarcza może zagrażać ochronie praw człowieka, a nieuregulowanie tych kwestii w traktatach założycielskich Wspólnot¹³ stanowi istotną lukę prawną¹⁴. Konieczne stało się zatem wprowadzenie do prawa wspólnotowego zasad ochrony praw człowieka.

Zadania tego podjął się Europejski Trybunał Sprawiedliwości (obecnie Trybunał Sprawiedliwości, TS) i odegrał on najistotniejszą rolę w rozwoju koncepcji ochrony praw człowieka we Wspólnotach¹⁵. Można powiedzieć, że swoją działalnością Trybunał „wypełniał luki” w europejskim prawie wspólnotowym w zakresie praw człowieka i – za pośrednictwem ogólnych zasad prawa, odwołując się do wspólnych tradycji konstytucyjnych oraz do aktów prawa międzynarodowego, w szczególności do EKPC – ustanowił zasadę ochrony praw podstawowych¹⁶.

Kierunek ten znalazł później odzwierciedlenie w przepisach traktatowych – do treści kolejnych traktatów włączano coraz szersze uregulowania dotyczące ochrony praw podstawowych. Bardzo dużą rolę odegrały także instytucje wspólnotowe, które

¹⁰ Traktat o Unii Europejskiej w brzmieniu Traktatu z Lizbony, Dz. U. UE C 326, z 26.10.2012 r.

¹¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawny Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską zmieniony Traktatem z Lizbony), Dz. U. C 326 z 26.10.2012 r.

¹² A. Florczak, op. cit., s. 12.

¹³ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, podpisany 18.04.1951 r. w Paryżu, wszedł w życie 23.02.1952 r., wygasł 22.07.2002 r.; Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, podpisany 25.03.1957 r. w Rzymie, wszedł w życie 01.01.1958 r., wersja skonsolidowana (2012), Dz. U. UE 2012 C 327, 26.10.2012 r.

¹⁴ A. Płachta, op. cit., s. 277.

¹⁵ Ibidem, s. 285.

¹⁶ Opinia ETS nr 2/94 z 28.03.1996 r.: *Przystąpienie Wspólnoty do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, (1996) ECR I-1579.

w swoich stanowiskach wskazywały na konieczność uregulowania powyższej kwestii w traktatach¹⁷. W ten sposób na kontynencie powstały – równoległe do ochrony zapewnianej w ramach systemu Rady Europy – standardy ochrony praw człowieka obowiązujące we Wspólnotach.

Sytuacja ta okazała się jednak niekorzystna przede wszystkim ze względu na niejasną sytuację jednostek, których prawa miały być chronione. Wiązało się to z tym, iż prawo wydawane przez instytucje wspólnotowe mogło naruszać prawa jednostek. Te jednak nie mogły bronić swych praw przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka poprzez wniesienie skargi na akty prawa Unii, ponieważ Unia nie była stroną Konwencji. Istniała jedynie możliwość skargi pośredniej – na akty prawa krajowego implementujące prawo Unii. To z kolei stanowiło bardzo niekorzystną sytuację dla państw członkowskich. Musiały one bowiem odpowiadać za naruszenia, na które nie miały wpływu, ponieważ były zobowiązane do stosowania prawa Unii we własnych porządkach prawnych¹⁸.

Wobec powyższego najkorzystniejszym rozwiązaniem okazało się przystąpienie Unii do EKPC, które umożliwiłoby wnoszenie bezpośredniej skargi do ETPC na prawo Unii, a tym samym pociągnięcie jej do odpowiedzialności za naruszenie praw człowieka¹⁹.

Podstawa prawna przystąpienia Unii do Konwencji

Podstawę prawną przystąpienia Unii Europejskiej do EKPC ustanowiono w Traktacie z Lizbony²⁰ w art. 6 ust. 2²¹. Zgodnie z nim *Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*. Postanowienie to ma dwójakie znaczenie – po pierwsze, wyposaża Unię w kompetencję do przystąpienia do EKPC. Stanowi to odpowiedź na konieczność dokonania zmian w traktatach, dzięki którym Unia uzyska możliwość przystąpienia do EKPC, na co wskazywał już Trybunał Sprawiedliwości w stanowisku wyrażonym w opinii 2/94. Po drugie, czasownik *przystępuje* użyty w przepisie w trybie oznajmującym wyraźnie świadczy o tym, że Unia została zobowiązana do przystąpienia do EKPC²². Oznacza to zatem, że przepis ten przesądza o przystąpieniu Unii do EKPC i nie pozostawia jej swobody co do podjęcia tego kroku²³. Także prof. Leszek Garlicki wskazuje, że tryb oznajmujący oznacza *zobowiązanie o charakterze bezwzględny i wyłącza polityczną swobodę przy podejmowaniu odpowiednich decyzji przez organy UE oraz jej państwa członkowskie*²⁴.

¹⁷ A. Płachta, op. cit., s. 284.

¹⁸ Ibidem, s. 302.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Traktat z Lizbony.

²¹ J. Barcz, op. cit., s. 331.

²² *Przystępuje* a nie np. *może przystąpić*. Por. treść art. 59 Konwencji po zmianie dokonanej w Protokole nr 14.

²³ N. Półtorak, op. cit., s. 5.

²⁴ L. Garlicki, op. cit., s. 15.

Ponadto, do kwestii przystąpienia UE do EKPC odnosi się także Protokół (nr 8) dotyczący art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności²⁵ i deklaracja nr 2 odnosząca się do art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej²⁶. Podstawowym zastrzeżeniem wobec akcesji jest warunek zagwarantowania szczególnych cech Unii i prawa unijnego²⁷. Stanowi o tym art. 1 Protokołu nr 8, podkreślając, że umowa o przystąpieniu Unii do EKPC *musi odzwierciedlać konieczność zachowania szczególnych cech Unii i prawa Unii, zwłaszcza w odniesieniu do szczególnych warunków ewentualnego udziału Unii w organach kontrolnych Konwencji Europejskiej oraz mechanizmów niezbędnych do zapewnienia, aby skargi państw nieczłonkowskich i skargi indywidualne były kierowane prawidłowo przeciwko Państwu Członkowskim lub Unii, w zależności od danego przypadku*. Protokół określa także, że przyszła umowa akcesyjna musi zagwarantować, że przystąpienie nie będzie mieć wpływu na szczególną sytuację Państw Członkowskich w odniesieniu do Konwencji Europejskiej, a także postanowienia umowy nie mogą mieć wpływu na art. 344 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Podobnie Deklaracja nr 2 stanowi, że *przystąpienie Unii do EKPC powinno nastąpić w taki sposób, aby można było zachować szczególny charakter porządku prawnego Unii*, a w tym celu konieczne jest zapewnienie odpowiedniej współpracy pomiędzy Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej a Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

Podstawa prawna przystąpienia Unii do Konwencji musiała zostać stworzona także po stronie Konwencji, ponieważ dotychczas do EKPC przystępowały państwa będące członkami Rady Europy²⁸. Umożliwiono to poprzez przyjęcie i wejście w życie Protokołu nr 14 do Konwencji²⁹, który dokonał zmiany art. 59 EKPC³⁰, wprowadzając możliwość przystąpienia Unii do Konwencji.

Instytucjonalno-prawne aspekty przystąpienia Unii do Konwencji

Przystąpienie Unii do EKPC wymagało nie tylko ustanowienia podstawy prawnej, ale także rozważenia wielu prawnych i instytucjonalnych aspektów w relacjach między systemem Rady Europy a systemem unijnym³¹. W trakcie procesu negocjacyjnego dotyczącego kształtu umowy akcesyjnej najważniejszymi kwestiami do uregulowania okazały się takie problemy, jak: ustanowienie mechanizmu niezbędnego do zapewnienia,

²⁵ Protokół do Traktatu z Lizbony.

²⁶ Deklaracja dołączona do Aktu Końcowego Konferencji Międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony.

²⁷ J. Barcz, op. cit., s. 336.

²⁸ L. Garlicki, *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, t. 2, Komentarz do artykułów 19-59 oraz do protokołów dodatkowych*, Warszawa 2011, s. 454.

²⁹ Protokół nr 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniający system kontroli Konwencji, Strasburg 13 maja 2004 r., wszedł w życie 01.06.2010 r., CETS No. 194.

³⁰ J. Barcz, op. cit. s. 332.

³¹ Ibidem, s. 333.

aby skargi państw niez członkowskich i skargi indywidualne były kierowane prawidłowo przeciwko Unii lub państwom członkowskim (*co-respondent mechanism*) oraz zapewnienie Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyłącznej kompetencji do interpretacji prawa Unii³². Rozwiązania przyjęte w zakresie tych dwóch problemów stanowią jednocześnie spełnienie zastrzeżeń określonych we wskazanych wcześniej Protokole nr 8 i Deklaracji nr 2 dotyczących zachowania szczególnych cech Unii i jej prawa.

W dniach 3-5 kwietnia 2013 r. odbyła się piąta i zarazem ostatnia tura negocjacyjna pomiędzy grupą negocjacyjną Komitetu Zarządzającego (CDDH) a Komisją Europejską, której wynikiem było przedstawienie ostatecznego projektu umowy o przystąpieniu UE do EKPC regulującego wszystkie powyższe kwestie³³.

Co-respondent mechanism

Jak już wskazano wcześniej, głównym celem przyświecającym przystąpieniu Unii do Konwencji jest doprowadzenie do spójności standardów ochrony praw człowieka w Europie, przede wszystkim poprzez przyznanie możliwości wnoszenia skargi bezpośrednio na akty prawa Unii. Jednak takie rozwiązanie rodzi kolejne problemy, bowiem jednym z aspektów zasady autonomii prawa Unii jest to, że z jednej strony prawo to jest wydawane przez organy UE, a wykonywane przez państwa członkowskie, z drugiej zaś – prawo pierwotne UE tworzone przez państwa członkowskie wykonywane jest także przez instytucje, organy, urzędy i agencje Unii³⁴. Powstaje więc niespotykana dotąd w systemie Konwencji sytuacja, w której akt prawny wydany przez jedną ze stron Konwencji, jest wykonywany przez inną stronę³⁵. Problem ten z perspektywy systemu EKPC jest istotny, ponieważ niezbędne jest uzyskanie jasności co do tego, która strona ma być pozwana w danej sprawie dotyczącej prawa UE, a także która strona Konwencji (Unia czy jedno z państw członkowskich) poniesie odpowiedzialność za naruszenie jej postanowień. Natomiast z punktu widzenia UE, istotne jest to, aby podział kompetencji między Unią a państwami członkowskimi oraz przypisywa-

³² R. Kowalska, *Pierwszy etap prac Unii Europejskiej nad przystąpieniem do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – wytyczne negocjacyjne na rokowania akcesyjne*, [w:] *Przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy”, nr 3-4/2010, s. 47.

³³ *Zakończenie negocjacji w sprawie przystąpienia UE do EKPCz*, 09.04.2013 r., <http://www.europa-praw.org/news/zakonczenie-negocjacji-w-sprawie-przystapienia-ue-do-ekpcz>, (04.05.2013 r.). Ostateczny projekt umowy: Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European Convention on Human rights, Final report to the CDDH, Draft Revised Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Strasbourg, 5 April 2013, 47+1(2013)008. Przedmiotem analizy w niniejszej pracy będzie zatem najnowszy projekt umowy akcesyjnej. W miejscach, gdzie autorka powołuje się na opracowanie prof. J. Barcza, który w swojej publikacji analizuje projekt umowy z 2011 r., zostały skorygowane różnice, które wynikają ze zmian dokonanych w nowym projekcie umowy.

³⁴ Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Strasbourg, 05.04.2013 r, 47+1(2013)08, pkt. 38.

³⁵ J. Barcz, op. cit., s. 354.

nie odpowiedzialności za sposób wykonania prawa unijnego, były określane w decyzji podejmowanej na szczeblu unijnym, a zatem ostatecznie przez TS³⁶.

W celu rozwiązania powyższych problemów zdecydowano się na wprowadzenie do systemu Konwencji mechanizmu współpозwania (*co-respondent mechanism*), zastrzeżonego dla UE i jej państw członkowskich³⁷. Mechanizm ten dotyczy dwóch sytuacji: gdy naruszenie EKPC będzie miało podstawę w prawie pierwotnym, przede wszystkim traktatach (pозwana zostanie Unia, a odpowiedzialnym za naruszenie są państwa członkowskie), lub gdy przedmiotem skargi będzie zachowanie państwa członkowskiego, którego dopuściło się w wyniku implementacji bądź stosowania prawa Unii, a uniknięcie naruszenia EKPC byłoby równoznaczne z niewypełnieniem obowiązków wynikających z porządku prawnego Unii (pозwane jest państwo członkowskie, a odpowiedzialnymi za naruszenie są instytucje unijne). Mechanizm współpозwania pozwała w powyższych sytuacjach na przystąpienie do postępowania w charakterze współpозwanego odpowiednio – państwa członkowskiego lub Unii Europejskiej³⁸. Należy tutaj zwrócić szczególną uwagę na kwestie podjęcia decyzji o przystąpieniu do postępowania. Problem ten w stosunku do państw członkowskich i Unii został rozwiązany dwojako. Otóż zasadniczo przystąpienie do postępowania w charakterze współpозwanego ma charakter fakultatywny. Art. 3 umowy akcesyjnej stanowi, że *Unia lub państwo członkowskie, jeśli uzna, że przesłanki dla mechanizmu współpозwania zostały spełnione – może przystąpić do postępowania*. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że do projektu umowy akcesyjnej został dołączony projekt deklaracji dla Unii, w której zobowiązuje się ona przystępować do postępowania zawsze, gdy przesłanki mechanizmu współpозwania zostaną spełnione. Można więc mówić o faktycznym zobligowaniu Unii co do tej kwestii³⁹.

Wyłączna kompetencja Trybunału Sprawiedliwości do interpretacji prawa Unii

Kolejną kwestią odnoszącą się do konieczności zachowania szczególnych cech porządku prawnego Unii, która wynika ze wskazanych wyżej zastrzeżeń zawartych w Protokole nr 8 oraz deklaracji nr 2, jest zapewnienie Trybunałowi Sprawiedliwości wyłącznej kompetencji do interpretacji prawa Unii. Problem ten stał się przedmiotem rozważań Trybunału Sprawiedliwości w *Dokumencie roboczym dotyczącym niektórych aspektów przystąpienia UE do EKPC*⁴⁰, a zasadniczy kierunek jego rozwiązania

³⁶ L. Garlicki, *Przystąpienie...*, op. cit., s. 18.

³⁷ N. Półtorak, op. cit., s. 8.

³⁸ M. Zając, op. cit., s. 215.

³⁹ Zob. Appendix II. Draft declaration by the European Union to be made at the time of signature Accession Agreement. Final report..., op. cit., s. 13.

⁴⁰ Dokument roboczy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczący niektórych aspektów przystąpienia Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, 05.05.2010 r., Luksemburg, http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/convention_pl_2010-05-21_08-58-25_909.pdf.

został określony we wspólnym dokumencie wydanym przez prezesów obu trybunałów⁴¹. Prezesi trybunałów zgodnie podkreślili, że konieczne jest zagwarantowanie, aby w każdym przypadku zaistnienia wątpliwości co do zgodności prawa UE z postanowieniami Konwencji, pierwszeństwo w dokonywaniu oceny posiadał Trybunał Sprawiedliwości⁴². Należy przy tym zwrócić uwagę na to, iż zasada subsydiarności systemu konwencyjnego wymaga, aby organy pozwanej strony miały możliwość samodzielnego rozwiązania sporu (w pierwszej kolejności ochrona praw człowieka powinna być zapewniana na poziomie krajowym, a dopiero następnie przez ETPC). W konsekwencji tego, przed wniesieniem skargi do ETPC, konieczne jest wyczerpanie wszystkich krajowych środków prawnych. Po przystąpieniu Unii do Konwencji zrodzi się pytanie, czy w odniesieniu do spraw zawierających „element unijny” zasada wyczerpania będzie obejmować także konieczność wyczerpania przez skarżącego oprócz środków krajowych, także środków unijnych⁴³. Problem polega tutaj na tym, iż nie we wszystkich sytuacjach skarżący ma bezpośredni dostęp do sądów unijnych. W przeważającej większości z nich procedura stosowania prawa UE odnosi się do pytań prejudycjalnych, których skierowanie do TS zależy od decyzji sądu krajowego orzekającego w sprawie⁴⁴. Oznacza to więc, że procedura prejudycjalna nie powinna być traktowana jako obowiązkowa w zakresie wyczerpania środków prawa wewnętrznego, ponieważ nie zależy ona od skarżącego. Takie rozwiązanie pociągałoby za sobą zaistnienie sytuacji, że w niektórych przypadkach TS nie miałby możliwości zbadania zgodności prawa UE z prawami podstawowymi⁴⁵. Stanowiłoby to zagrożenie dla autonomii prawa UE, dlatego konieczne stało się przyjęcie rozwiązania, które umożliwi Trybunałowi Sprawiedliwości przeprowadzenie audytu wewnętrznego, przed zewnętrzną kontrolą EKPC⁴⁶.

Zgodnie z tymi ustaleniami w projekcie umowy akcesyjnej znalazły się postanowienia mające zapewnić pierwszeństwo TS przed ETPC, w kontekście sprawowania kontroli nad prawem UE. Dlatego w przypadku pozwania państwa członkowskiego i uzyskania przez UE statusu współpozwanego, jeśli TS dotychczas nie ocenił zgodności danej regulacji UE z prawami konwencyjnymi, postępowanie przed ETPC zostanie zawieszona, a TS będzie miał możliwość zaangażowania się w sprawę i wyrażenia swej oceny. Nie została jednak określona żadna procedura, na podstawie której ma zostać dokonana ta ocena – art. 3 ust. 6 umowy mówi jedynie o przyznaniu TS odpowied-

⁴¹ Joint communication from Presidents Costa and Skouris, Strasbourg and Luxembourg, 24 January 2011, http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-02/cedh_cjue_english.pdf, (31.05.2014).

⁴² Ibidem, s. 5.

⁴³ L. Garlicki, *Przystąpienie...*, op. cit., s. 17.

⁴⁴ Warto tutaj podkreślić, iż tylko sąd, od którego postanowienia nie przysługuje możliwość odwołania, jest prawnie zobowiązany do wniesienia pytania prejudycjalnego do TS. Zob. art. 267 TFUE.

⁴⁵ N. Półtorak, op. cit., s. 8.

⁴⁶ Propozycję rozwiązania tej kwestii wysunęła np. Komisja Europejska, proponując, aby w razie skierowania skargi do ETPC w sprawie, w której nie wypowiedział się żaden z sądów luksemburskich, postępowanie przed ETPC zostawało zawieszona, a TS miałby wyrazić swoją ocenę. Por. L. Garlicki, op. cit., ss. 17-18.

niego czasu na dokonanie oceny zgodności aktu z Konwencją. Kwestię tę pozostawiono do uregulowania prawu UE⁴⁷. Wskazane zostało jedynie, iż ocena powinna zostać dokonana niezwłocznie, ponieważ do momentu podjęcia decyzji przez TS, ETPC nie będzie mógł wydać wyroku. Co ważne, ustalono także, że wprowadzona procedura nie naruszy kompetencji ETPC, bowiem ocena TS nie będzie wiążąca dla ETPC⁴⁸.

Podsumowanie

Celem niniejszego artykułu było przybliżenie przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz próba odpowiedzi na pytanie o zasadność akcesji i jej znaczenie dla systemu ochrony praw człowieka w Europie.

Analiza okoliczności, które doprowadziły do podjęcia decyzji o przystąpieniu Unii do Konwencji, pozwala ocenić, że ze względu na obecny niedostateczny poziom ochrony praw człowieka w Unii, akcesja jest konieczna. Dzięki niej wszystkie instytucje unijne będą formalnie zobowiązane do przestrzegania praw podstawowych zawartych w EKPC i będą odpowiadać za ich naruszenie. Akcesja umożliwi także Unii występowanie w charakterze strony w postępowaniu przed ETPC, co pozwoli jednostkom na korzystanie z prawa skargi indywidualnej wnoszonej bezpośrednio wobec sprawcy naruszenia, czyli przeciwko Unii, a nie tak jak do tej pory, przeciwko jednemu lub wszystkim państwom członkowskim UE. Prowadzi to do kolejnej korzyści, a mianowicie, iż od momentu akcesji Konwencja będzie stanowić bezpośrednią podstawę prawną uprawnień jednostek. W ten sposób pozycja jednostki i system ochrony jej praw zostanie znacznie wzmocniony. Nie należy zapominać, że także Unia odniesie korzyści z przystąpienia, z tego powodu, że uzyska możliwość występowania przed ETPC w charakterze strony, a tym samym możliwość wypowiadania się i prezentowania oraz obrony swych racji przed ETPC.

Akcesja budziła jednak wiele obaw, z których na pierwszy plan wysuwało się pytanie, czy przystąpienie może stanowić zagrożenie dla autonomii prawa Unii oraz wyłącznego prawa do kontroli i interpretacji prawa unijnego przez TS. Analiza przeprowadzona przez autorkę w niniejszym artykule pozwala odpowiedzieć na to pytanie przecząco, bowiem szczególne cechy Unii i prawa unijnego, pomimo przyznania zewnętrznej kontroli Trybunałowi Praw Człowieka, nie zostaną naruszone. Wniosek ten jest uzasadniony po pierwsze szczególną zasadą działania systemu konwencyjnego, a mianowicie zasadą subsydiarności ochrony sprawowanej przez ETPC, która w praktyce oznacza, że po akcesji obowiązek poszanowania praw podstawowych ustanowionych w Konwencji będzie spoczywał na państwach członkowskich, następnie na organach i instytucjach unijnych, a dopiero po wyczerpaniu tych środków, w przypadku niezapewnienia wystarczającej ochrony – oceny prawa czy działania będzie dokonywał ETPC. Przystąpienie przyniesie zatem wprowadzenie zewnętrznej kontroli

⁴⁷ N. Półtorak, op. cit., s. 8.

⁴⁸ Ibidem, s. 9.

realizacji praw człowieka w Unii, ale nie nada Trybunałowi Strasburskiemu kompetencji ani do dokonywania poprawek, ani uchylania prawa Unii.

Ponadto rozwiązaniami przyjętymi w celu zachowania autonomii prawa Unii, poddany analizie w artykule, są mechanizm współpозwania oraz zapewnienie Trybunałowi Sprawiedliwości możliwości uprzedniego wypowiedzenia się na temat zgodności prawa Unii z postanowieniami Konwencji, jeśli wcześniej nie dokonywał on takiej oceny, i miałyby być ona dokonana jedynie przez ETPC.

Reasumując, można stwierdzić, że przystąpienie Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka doprowadzi do spójności ochrony praw człowieka w Europie i umożliwi koegzystencję i współpracę dwóch Trybunałów. Przystąpienie wpłynie także pozytywnie na sytuację jednostki, podwyższając standard ochrony jej praw w Unii. Warto także zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt. Dzięki przystąpieniu Unia Europejska wzmocni swoją wiarygodność jako podmiot międzynarodowy opowiadający się na rzecz praw człowieka oraz udowodni, że jest organizacją, która dba o swoich obywateli.

Na koniec warto zaznaczyć, że chociaż projekt umowy akcesyjnej został przyjęty już ponad rok temu, nie wiadomo jeszcze, kiedy Unia do Konwencji przystąpi. Wymaga to bowiem w pierwszej kolejności wydania pozytywnej opinii przez TS co do zgodności projektu z traktatami⁴⁹, a następnie spełnienia wymagań procedury przyjęcia umowy akcesyjnej, która zakłada jednomyślne podjęcie decyzji w tej sprawie przez Radę, wyrażenia zgody przez Parlament Europejski oraz zatwierdzenia przez wszystkie państwa członkowskie⁵⁰. Ponadto niezbędna jest ratyfikacja umowy przez wszystkie państwa członkowskie Rady Europy.

LITERATURA

Najważniejsze dokumenty:

- Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Strasbourg, 05.04.2013 r. 47+1(2013)08.
- Dokument roboczy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczący niektórych aspektów przystąpienia Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, 05.05.2010 roku, Luksemburg, [Online], dostępne: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/convention_pl_2010-05-21_08-58-25_909.pdf, 04.05.2013.
- Final report to the CDDH, Draft Revised Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Strasbourg, 5 April 2013, 47+1(2013)008.

⁴⁹ 4 lipca 2013 r. Komisja Europejska w trybie art. 218 ust. 11 TFUE złożyła wniosek do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie opinii w sprawie zgodności projektu umowy akcesyjnej z traktatami. Zob. *Przystąpienie UE do EKPC*, <http://www.europapraw.org/news/przystapienie-ue-do-europejskiej-konwencji-praw-czlowieka>, (28.05.2014 r.).

⁵⁰ Por. art. 218 TFUE.

PRZYSTĄPIENIE UNII EUROPEJSKIEJ DO KONWENCJI O OCHRONIE PRAW CZŁOWIEKA
I PODSTAWOWYCH WOLNOŚCI – WYBRANE ASPEKTY INSTYTUCJONALNO-PRAWNE

- Joint communication from Presidents Costa and Skouris, Strasbourg and Luxembourg, 24 January 2011, [Online], dostępne: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-02/cedh_cjue_english.pdf, 31.05.2014.
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, otwarta do podpisu 04.11.1950 r., weszła w życie 03.09.1953 r., zmieniona Protokołem nr 14, 01.06.2010 r., Dz. U. z 1993 roku, nr 61, poz. 284.
- Opinia ETS nr 2/94 z 28.03.1996 r.: *Przystąpienie Wspólnoty do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, (1996) ECR I-1579.
- Protokół nr 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniający system kontroli Konwencji, Strasbourg 13 maja 2004 r., wszedł w życie 01.06.2010 r., CETS No. 194.
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, podpisany 18.04.1951 roku w Paryżu, wszedł w życie 23.02.1952 r., wygasł 22.07.2002 r.; Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, podpisany 25.03.1957 roku w Rzymie, wszedł w życie 01.01.1958 r., wersja skonsolidowana (2012), Dz. U. UE 2012 C 327, 26.10.2012 r.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany dnia 13.12.2007 r., wszedł w życie 1.12.2009 r., Dz. U. UE C 306, z 17.12.2007 r.

Druki zwarte:

- Barcz J., *Traktat z Lizbony: wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012.
- Florczak A., *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.
- Garlicki L., *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, t. 2, Komentarz do artykułów 19-59 oraz do protokołów dodatkowych*, Warszawa 2011.
- Kowalska R., *Pierwszy etap prac Unii Europejskiej nad przystąpieniem do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – wytyczne negocjacyjne na rokowania akcesyjne*, [w:] *Przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy”, nr 3-4/2010.
- Płachta A., *Zasada ochrony praw podstawowych*, [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy, t. 1*, Warszawa 2010.

Najważniejsze artykuły:

- Garlicki L., *Przystąpienie UE do Europejskiej Konwencji praw człowieka – przygotowania i problemy*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 2011/01.
- Półtorak N., *Przystąpienie Unii Europejskiej do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka – projekt umowy akcesyjnej a prawo UE*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 2012/09.
- *Przystąpienie UE do EKPC*, [Online], dostępne: <http://www.europapraw.org/news/przystapienie-ue-do-europejskiej-konwencji-praw-czlowieka>, 28.05.2014.
- *Zakończenie negocjacji w sprawie przystąpienia UE do EKPCz*, [Online], dostępne: 09.04.2013 r., <http://www.europapraw.org/news/zakonczenie-negocjacji-w-sprawie-przystapienia-ue-do-ekpcz>, 04.05.2013.
- Zając M., *Relacja pomiędzy Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej a Europejskim Trybunałem Praw Człowieka po przystąpieniu UE do Konwencji o ochronie praw człowieka*

PAULINA STAWICKA

i podstawowych wolności, [w:] A. Bator i in. (red.), *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, „Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego”, Seria E-Monografie, nr 42, 2013, [Online], dostępne: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/43843/017.pdf>, 28.05.2014.

KATARZYNA DOMAGAŁA

WYDZIAŁ POLITOLOGII I STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH
UNIwersytet MIKOŁAJA KOPERNIKA W TORUNIU

Uchodźstwo obywateli państw trzecich do Unii Europejskiej w świetle Układu z Schengen oraz Konwencji dublińskiej

Streszczenie: Uchodźstwo obywateli państw trzecich do Unii Europejskiej (UE) odbiega od tego samego zjawiska występującego w pozostałych częściach świata, bowiem organizacja posiada własne mechanizmy regulujące zjawisko migracji. Opierając się na unijnym dorobku prawnym, a w szczególności Układzie z Schengen i Konwencji dublińskiej, w niniejszym artykule zaprezentowany zostanie stosunek Unii Europejskiej do cudzoziemców starających się uzyskać azyl w danym państwie członkowskim oraz ich status prawno-polityczny w świetle przepisów prawa unijnego.

Wstęp

Sytuacja wewnętrzna państwa determinuje wiele zjawisk społecznych, które zachodzą w jego granicach. Wpisują się w nie zarówno te pozytywne, takie jak dodatni przyrost naturalny, lepiej wykształcone i świadome społeczeństwo, jak również negatywne, z których najistotniejszym dla poniższej analizy są migracje. Typologia migracji jest niezwykle bogata i nie zawsze należy ją kojarzyć z ujemnymi konsekwencjami działań danego społeczeństwa lub elity rządzącej. Niemniej, tą niepożądaną formą przemieszczeń ludności są migracje wymuszone. Stały lub czasowy pobyt poza granicami swojego państwa, spowodowany przyczynami ekonomicznymi, politycznymi lub religijnymi, określa się mianem uchodźstwa¹.

W niniejszym artykule przedstawione zostaną podstawy prawne Unii Europejskiej odnoszące się do nadmienionego problemu. Wszelkie regulacje, poczynione w tej materii, są bezpośrednio związane z tworzeniem wspólnej polityki azylowej, toteż skupiono się na jej ewolucji oraz harmonizacji procedur azylowych między wszystkimi państwami członkowskimi. W celu prawidłowego zanalizowania wybranych dokumentów należy poznać przyczynę masowego uchodźstwa obywateli państw trzecich do Unii Europejskiej, a ponadto zrozumieć dokładne znaczenie terminu „uchodźstwo masowe”. Przedstawiony zostanie również Układ z Schengen z 1985 r., ze względu na daleko idące skutki, jakie wywołało jego powstanie, a następ-

1 Por.: *Uchodźstwo*, *Słownik języka polskiego*, [Online], dostępne: <http://sjp.pwn.pl/slownik/2531899/uchod%C5%BAstwo>, 04.02.2013.

nie Konwencja dublińska z 1990 r. wyznaczająca państwo członkowskie odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o azyl. Dokumenty te adekwatnie obrazują stosunek Unii Europejskiej do cudzoziemców oraz nielegalnych imigrantów, starających się uzyskać azyl w danym państwie członkowskim.

Model *push and pull migration*

Uchodźstwo, jak każde inne zjawisko społeczne, ma wiele przyczyn, począwszy od tych natury czysto ekonomicznej, kończąc na pobudkach politycznych oraz etnicznych. Stymulatorami przemieszczeń ludności stały się rozwój środków transportu oraz globalizacja informacji o standardach życia zachodniej cywilizacji. Nie należy jednak wiązać uchodźstwa z każdym przypadkiem opuszczenia rodzinnego kraju, gdyż zjawisko to odnosi się wyłącznie do prześladowań na terenie państwa, z którego pochodzi jednostka, ze względu na rasę, religię, narodowość, przynależność do określonej grupy społecznej lub poglądy polityczne². W celu uzyskania statusu uchodźcy wymagane jest udowodnienie, iż przyczyną decyzji migracyjnej była oczywista utrata bezpieczeństwa i ochrony ze strony własnego państwa ze względu na występujące tam prześladowania lub inne względy polityczne, nie zaś chęć poprawy swoich szeroko rozumianych warunków życia³.

Aby odpowiedzieć na pytanie, co jest przyczyną obecnych migracji, należy poddać analizie pojęcia *push and pull migration*. Model *push-pull* (ang. wypchać-przyciągnąć) zaczął być stosowany przez naukowców stosunkowo niedawno. Termin *pull migration* oznacza migrację powodowaną niestabilną sytuacją ekonomiczną lub działaniami rządu po to, aby przezwyciężyć niedobór pracowników, podczas gdy *push migration* wynika z sytuacji wewnętrznej danego państwa lub państwa, z którego pochodzi uchodźca⁴. Czynnikiem powodującymi *push migration* są: wojna międzynarodowa i aneksja, wewnętrzne konflikty zbrojne, reżim totalitarny, dyskryminacja mniejszości, działania wojenne i terroryzm, wszelkie przejawy naruszenia praw człowieka, katastrofy naturalne, nędza i głód, apartheid oraz bezrobocie lub niskie zarobki⁵. Natomiast do przyczyn występowania *pull migration* zalicza się: rynek pracy oferujący wysokie wynagrodzenie, szanse na edukację lub zdobycie doświadczenia zawodowego, perspektywa rozwoju ekonomicznego, stabilność polityczna, jedność rodzinna, demokracja, pluralizm, niezmiennosc przepisów prawnych, ochrona odpowiedniej stopy życiowej, efektywna ochrona

² Por.: P. Kolasa, *Ochrona Praw Uchodźców w Unii Europejskiej w świetle wytycznych Stolicy Apostolskiej*, Warszawa 2010, s. 90.

³ Por.: Ibidem, s. 91.

⁴ Por.: H. de Haas, *Migration transitions – a theoretical and empirical inquiry into the developmental drivers of international migration*, Paper presented at International Population Conference Session, Marrakech, Marocco 2009, [Online], dostępne: <http://iussp2009.princeton.edu/papers/93198>, 04.02.2013, s. 5.

⁵ Por.: I. Oleksiewicz, *Uchodźcy w Unii Europejskiej – aspekty prawne i polityczne*, Bydgoszcz-Rzeszów 2006, s. 32.

praw człowieka oraz dobre warunki mieszkaniowe⁶.

Unia Europejska przeszła w ostatnich latach z modelu *pull migration*, który przez bardzo długi okres praktykowały państwa zachodnie, do modelu *push migration*. Jednym z wielu, ale zapewne głównym dowodem takiego przejścia, były sporządzone przez Centrum Badań i Dokumentacji UNHCR statystyki, które wskazują, iż w 1980 r. w państwach zachodnioeuropejskich złożono 158 000 podań o azyl, podczas gdy w 1990 r. wartość ta wzrosła do 402 027⁷. Jeżeli aktualne czynniki odpychające nie przyniosą państwom członkowskim oczekiwanych efektów, liczba składanych wniosków w najbliższych latach prawdopodobnie znacznie przekroczy obecny poziom. Unia Europejska jest też coraz częściej krytykowana na arenie międzynarodowej za stosowanie modelu *push-pull*, gdyż uważany jest on przez wielu za uproszczenie złożonych mechanizmów migracyjnych⁸. Jak zatem odnosić się do opisywanego problemu, jeśli obecnie zjawisko uchodźstwa nie ma charakteru indywidualnego, a jest masowe?

Podstawowe przyczyny uchodźstwa masowego

Uchodźstwo masowe jest szczególną formą migracji. Znane jest na arenie międzynarodowej już od początku XX w. Problem ten ma swe źródło w rozpadzie wielkich imperiów kolonialnych oraz w zmianach gospodarczych o zasięgu globalnym⁹. Proces dekolonizacji, jako następstwo rozpadu imperiów kolonialnych, rozpoczął się we wczesnych latach pięćdziesiątych XX w., kiedy to państwa europejskie, takie jak Wielka Brytania, Francja, Portugalia, Hiszpania oraz inne, o mniejszym potencjale jak Belgia i Holandia, zdecydowały o stopniowym przekazywaniu władzy rządów lokalnym państw kolonialnych. Niosło to ze sobą konsekwencje czysto administracyjne, tj. przebieg linii granicznych oraz kwestia obywatelstwa ludności zamieszkującej obszar kolonialny. Ta druga budziła zazwyczaj wiele negatywnych emocji, gdyż społeczeństwa dzieliły się, z jednej strony, na sympatyków utrzymania obywatelstwa mocarstwa-kolonizatora, z drugiej zaś na zwolenników powrotu do swojego dawnego obywatelstwa, co miało patriotyczny wydźwięk oraz podkreślało fakt uzyskania pełnej niepodległości. Analogicznie pierwsza grupa, po uzyskaniu przez państwo kolonizowane suwerenności, emigrowała na teren byłego kolonizatora w celu utrzymania dotychczasowego poziomu życia.

Obecnie uważa się, iż obok dekolonizacji i globalizacji dodatkowym czynnikiem, powodującym wzrost zjawiska uchodźstwa, była prowadzona na skalę światową działalność humanitarna. Nawiązując do jej rzekomego wpływu na próbę rozwiąza-

⁶ Por.: Ibidem, s. 33.

⁷ Por.: B. Wierzbicki, *Sytuacja prawna uchodźców w systemie międzynarodowej ochrony praw człowieka*, Białystok 1993, s. 145.

⁸ Por.: J. Balicki, *Imigranci i uchodźcy w Unii Europejskiej – humanizacja polityki imigracyjnej i azylowej*, Warszawa 2012, s. 20.

⁹ Por.: I. Oleksiewicz, op. cit., s. 34.

nia problemu uchodźców, zasadnym jest podkreślenie faktu, iż paradoksalnie wraz z coraz aktywniejszą działalnością organizacji humanitarnych liczba osób pretendujących do uzyskania miana uchodźców systematycznie wzrastała, obejmując już nie tylko pojedyncze osoby, ale całe grupy społeczne oraz etniczne.

Analizując podstawowe przyczyny uchodźstwa o charakterze masowym, zasadnym jest rozłożenie ich na kilka głównych czynników. W Raporcie Organizacji Narodów Zjednoczonych, sporządzonym w San Remo w 1990 r., wyróżnia się czynniki ekonomiczne, technologiczne, demograficzne oraz polityczne¹⁰. Faktorem ekonomicznym jest recesja, która skutkuje przyjęciem restrykcyjnej polityki migracyjnej, wskutek czego, obywatele danego państwa widząc lepsze warunki ekonomiczne w innych krajach, skłonni są do międzynarodowej migracji. Przykładem są państwa rozwijające się, które nie są obecnie w stanie osiągnąć wysokiego poziomu ekonomicznego, gwarantującego odpowiedni poziom życia dla całej populacji zamieszkującego jego teren¹¹. Bezpośrednio do państw rozwijających się odnieść należy czynnik demograficzny, które, borykając się z nadmiernym przyrostem ludności, zachęcają obywateli do poszukiwania nowych możliwości oraz perspektyw w państwach rozwiniętych, zmagających się z problemem wprost przeciwnym, czyli spadkiem liczby urodzeń¹². Ciągłe wzrastające możliwości komunikacyjne, wymagające postępu technicznego oraz nowych kwalifikacji dotyczących obsługi sprzętu, znacząco ułatwiają masowe przemieszczanie się ludności i z tego względu uznawane są za czynnik technologiczny¹³. Natomiast ostatnia determinanta – polityczna – wiąże się z mającymi miejsce kryzysami na szczeblu rządowym. Powodują one niepokój wśród społeczeństwa, które zaczyna odczuwać niestabilność władzy w swoim państwie. Zważywszy na fakt, iż częstokroć konsekwencją tego są zamieszki między grupami społecznymi o odmiennych poglądach lub konflikty regionalne, mieszkańcy szukają bezpieczeństwa i schronienia na innym terytorium¹⁴.

Wymienione wyżej przyczyny migracji masowych wpływają w znacznym stopniu na prowadzoną przez państwa członkowskie Unii Europejskiej politykę azylową. Mimo nieustępujących prób harmonizacji procedur nadal realizowana jest ona w sposób indywidualny, przynosząc wymierne korzyści jedynie poszczególnym grupom ludności. Natomiast nie skutkuje to niczym pozytywnym dla społeczeństwa europejskiego jako całości.

¹⁰ Por.: Report Round Table on Movement of People: New developments, International Institute of Human Law, San Remo, 3-5 May 1990, [Online], dostępne: <http://www.worldcat.org/title/round-table-on-the-movement-of-people-new-developments-report/oclc/69417744>, 06.02.2013.

¹¹ Por.: J. Balicki, op. cit., s. 38.

¹² Por.: Ibidem, s. 38.

¹³ Por.: Report 25th Round Table on Current Problem of International Humanitarian Law: Refugees – A Continuing Challenge, International Institute of Humanitarian Law, San Remo 6-8 September 2001, [Online], dostępne: <http://www.iihl.org/iihl/Documents/5a890e56-72f3-445e-9201-b090b4550167.pdf>, 06.02.2013, s. 24.

¹⁴ Por.: J. Balicki, op. cit., s. 38.

Harmonizacja prawa Unii Europejskiej w ramach *acquis* Schengen oraz długoterminowe skutki włączenia go do porządku prawnego Unii Europejskiej

Postępująca integracja jednolitego rynku Unii Europejskiej, szczególnie w ramach swobodnego przepływu osób, wymusiła na państwach członkowskich zniesienie reżimów granicznych pomiędzy członkami Wspólnoty i przeniesienie ich na granice z państwami trzecimi. Ponieważ ówczesne Wspólnoty Europejskie nie zapatrywały się pozytywnie na realizację tych planów, bliżej współpracować w tym zakresie zaczęły same państwa członkowskie, zawierając Układ z Schengen, a następnie Konwencję wykonawczą do Układu z Schengen – czyli Schengen II. Istotną kwestią było ujednoczenie pojęcia granic w strefie Schengen oraz w obrębie Unii Europejskiej. Traktując ją jako proces wieloetapowy, wyróżnić można trzy przełomowe momenty¹⁵. Pierwszym krokiem było przyjęcie umów międzynarodowych stanowiących o strefie Schengen, które państwa Unii Gospodarczej Beneluksu¹⁶ wraz z RFN i Francją podpisały w 1985 r. Następnie na mocy traktatu amsterdamskiego przepisy wspomnianego Układu zostały implementowane do porządku prawnego Unii Europejskiej. Ostatnim etapem jest stopniowe, jednakże nieustające, rozszerzanie strefy Schengen o nowe państwa członkowskie, przy czym należy podkreślić, iż nowo stowarzyszone kraje Unii przystąpią do strefy Schengen w najbliższym czasie¹⁷.

Chcąc przedstawić status prawny Układu z Schengen niezmiernie ważne jest przytoczenie okoliczności, w jakich traktat ten powstawał. Państwa Europy Zachodniej usiłowały urzeczywistnić ideę „Europy bez granic” od kilku dziesięcioleci¹⁸. Pierwsze postanowienia dotyczące swobodnego przemieszczania datuje się na 1 lipca 1960 r. Wtedy też państwa Beneluksu zawarły między sobą unię paszportową¹⁹. Natomiast w wymiarze ogólnoeuropejskim proceder znoszenia reżimów granicznych rozpoczął się w 1974 r. obradami Rady Europejskiej w Paryżu, podczas których zlecono powołanie unii paszportowej w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej²⁰. Dalsze likwidowanie formalności celnych i policyjnych na grani-

¹⁵ Por.: A. Szachon-Pszenny, *Acquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne w Unii Europejskiej*, Poznań 2011, s. 21.

¹⁶ Grupę państw Beneluksu tworzą Belgia, Holandia oraz Luksemburg.

¹⁷ Rumunia i Bułgaria, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2007 r., do strefy Schengen wejda w najbliższych latach, podobnie jak Cypr, który jest jedynym państwem, które przystąpiło do Unii Europejskiej w 2004 r. i dotychczas nie przystąpiło do Układu z Schengen (najwcześniej w 2016 r.). Por.: „*Nie dla Rumuni i Bułgarii w strefie Schengen*, [Online], dostępne: <http://www.euractiv.pl/prezydencja/artukul/blokada-schengen-brakuje-zaufania-i-solidarnosci-002949>, 06.02.2013.

¹⁸ Por.: A. Szachon-Pszenny, op. cit., s. 65.

¹⁹ W 1960 r. kraje Beneluksu podpisały konwencję, zakładającą możliwość swobodnego przemieszczania się obywateli tych krajów i wszystkich innych osób przebywających na ich terenie. Por.: A. Dudzic, *Polska w strefie Schengen*, Warszawa 2009, s. 3.

²⁰ Na szczycie Rady Europejskiej w Paryżu przedstawiono propozycję utworzenia unii paszportowej, jednak w wyniku braku politycznej determinacji państw członkowskich Wspólnot Europejskich idea ta nie została zrealizowana. Por.: A. Dudzic, op. cit., s. 3.

cach państw członkowskich było tematem dyskusji na spotkaniu Rady Europejskiej w Fontainbleau, które odbyło się w czerwcu 1984 r. Mimo tego, dotychczas podjęte kroki nie stanowiły podwalin dla stworzenia „Europy bez granic”.

Dopiero podpisanie francusko-niemieckiej umowy z Saarbücken²¹ przyspieszyło opisywany proces. Jego finalnym uszczegółowieniem stał się oczekiwany od tak dawna Układ z Schengen. Nastąpiło to 14 czerwca 1985 r. w małej luksemburskiej wiosce²², w której spotkali się przedstawiciele Belgii, Francji, Holandii, Luksemburgu i Niemiec. Układ miał tak naprawdę charakter umowy multilateralnej, co wynikało z problemów, które napotymano podczas implementacji prawa wspólnotowego do porządków prawnych państw członkowskich, gdyż niektóre z nich nie dążyły do tak intensywnej wciąż pogłębiającej się współpracy. Z tego względu, pomimo iż Układ z Schengen realizował cele unijne, współdziałanie poza ramami unijnymi było w tym przypadku konieczne. Głównym celem przyjętego dokumentu było całkowite zniesienie kontroli na granicach między państwami-stronami porozumienia, co miało nastąpić najpóźniej do 1 stycznia 1990 r.²³

Realizację celu głównego miały zapewnić działania szczegółowe, powiązane z napływem obywateli państw trzecich na teren Unii Europejskiej. Wśród nich najistotniejszymi było jak najszybsze ujednoczenie polityki wizowej oraz ogólne wzmocnienie współpracy. Choć sformułowanie to brzmi jeszcze ogólniej niż sam cel główny, zostało ono rozwinięte i skupia się na wymianie informacji między władzami celnymi i policyjnymi w zakresie walki z przestępczością, a zwłaszcza z niedozwolonymi wjazdami i niedozwolonym pobylem²⁴. Ponadto, sygnatariusze porozumienia mieli za zadanie stopniowo znosić kontrolę na wspólnych granicach i przenosić je na granice zewnętrzne, poprzez podjęcie działań zapobiegających przedostawaniu się na teren Unii Europejskiej osób niebędących jej obywatelami, czyniących to w sposób niezgodny z prawem. Ostatnie postępowanie stanowiło najważniejszy punkt wśród wstępnych założeń Układu, gdyż to właśnie na służbie celnej spoczywał obowiązek „wyłapywania” nielegalnych imigrantów, co w przypadku zlekceważenia tego proceduru skutkowałoby jeszcze większą skalą masowego uchodźstwa niż ta, która ma miejsce na obszarze Europy obecnie.

²¹ Porozumienie francusko-niemieckie zawarte w Saarbücken 13 lipca 1984 r. dotyczyło zniesienia granic w ruchu pomiędzy tymi krajami. Porozumienie to stało się protoplastą Układu z Schengen.

²² Schengen jest małą miejscowością o administracyjnym statusie wioski, która liczy 500 mieszkańców. Położone jest nad Mozelą, w południowo-wschodniej części Wielkiego Księstwa Luksemburga, w trójkącie granicznym francusko-niemiecko-luksemburskim. Schengen jest typową luksemburską wioską winiarską, która znajduje się na szlaku winnym o tej samej nazwie. Podpisanie Układu z Schengen odbyło się na pokładzie statku *Princesse Marie-Astrid*, na wodach Mozeli. Uczestniczyli w nim wiceministrowie spraw zagranicznych Beneluksu, Francji i Niemiec.

²³ Por.: E. Borawska-Strąk i K. Strąk, *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa, i sprawiedliwości Unii Europejskiej – polityka wizowa, azylowa i migracyjna*, Warszawa 2009, s. 2.

²⁴ Por.: Ibidem, s. 4.

Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen – Schengen II

Państwa założycielskie strefy Schengen potrzebowały aż pięciu lat na rozpoczęcie realizacji postanowień zawartych w Układzie z Schengen. Tekst Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen (KWUS) lub krócej – Schengen II, który jest jego praktycznym zastosowaniem, udało się uzgodnić dopiero w 1989 r., a mimo to nie został on natychmiastowo podpisany przez wszystkie strony, ze względu na zmiany polityczne jakie zachodziły w tym okresie w Europie. Negocjacje wznowiono w 1990 r., tuż po zjednoczeniu Niemiec, gdyż upadek „żelaznej kurtyny” i wydarzenia w ówczesnej Niemieckiej Republice Demokratycznej oraz Republice Federalnej Niemiec wywoływały trudności w dokładnym określeniu terytorium Niemiec²⁵.

Art. 2 konwencji stanowi, iż: *Granice wewnętrzne mogą być przekraczane w każdym miejscu, bez poddawania przekraczających je osób jakiegokolwiek kontroli*²⁶. Zapis ten jest kolejnym krokiem w kierunku stworzenia jednolitego społeczeństwa europejskiego. W swej istocie ma zapewnić obywatelom Unii Europejskiej swobodne poruszanie się między państwami członkowskimi, jednak należy zachować przy tym środki ostrożności, które zapobiegałyby zagrożeniom dla bezpieczeństwa wewnętrznego państw obszaru Schengen i zapewniałyby skuteczną ochronę granic zewnętrznych²⁷.

W tym celu przyjęte zostały tzw. przepisy kompensacyjne, które ujednoliciły reguły przekraczania oraz zasady kontroli granic zewnętrznych. W celu efektywnego wdrożenia zapisów powyższych dokumentów strony konwencji zobowiązały się do udzielania sobie pomocy oraz utrzymania stałej, ścisłej współpracy²⁸. Na zasadach określonych w omawianej konwencji umawiające się strony wymieniają między sobą informacje, z wyjątkiem danych osobowych oraz, tak dalece jak to możliwe, ujednolicają wskazówki udzielane organom odpowiedzialnym za ochronę granic zewnętrznych²⁹. Szereg przepisów kompensacyjnych odnosi się do obywateli państw trzecich i reguluje warunki przekraczania przez nich granic zewnętrznych, zasady wydawania przez strony konwencji wiz krótko- i długoterminowych oraz zasady poruszania się cudzoziemców na terenie wszystkich państw-stron KWUS.

Ostatnia kwestia jest zawarta w art. 19 ust. 2 konwencji: *Cudzoziemcy legitymujący się wizami wydanymi przez jedną z umawiających się stron, którzy w sposób legalny wjechali na terytorium jednej z umawiających się stron, mogą swobodnie przemieszczać się po terytoriach wszystkich umawiających się stron w okresie ważności ich wizy, nie dłużej jednak niż do upływu trzech miesięcy od daty pierwszego wjaz-*

²⁵ Por.: A. Szachoń-Pszenny, op. cit., s. 68.

²⁶ Art. 2 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen z 19 czerwca 1990 r., [w:] Dz. U. WE nr L 239 z 22.09.2000 r.

²⁷ Por.: E. Borawska-Strąk, K. Strąk, op. cit., ss. 2-4.

²⁸ Por.: Art. 7 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen z 19 czerwca 1990 r., [w:] Dz. U. WE nr L 239 z 22.09.2000 r.

²⁹ Por.: Ibidem.

du, pod warunkiem, że spełniają oni warunki wjazdu³⁰. Okres ważności wizy, który wynosi zaledwie trzy miesiące, jest poważnym utrudnieniem w przeprowadzaniu efektywnej kontroli cudzoziemców znajdujących się na terenie UE. Konsekwentnie, w konwencji zawarte zostały regulacje odnoszące się do obywateli państw trzecich, przebywających na terytorium państw-stron nielegalnie, w przypadku gdy nie spełniają oni warunków, lub przestali je spełniać. W takim wypadku oczekuje się, iż niezwłocznie opuszczą oni dane terytorium³¹. Jeżeli nie podejmą oni stosownych działań, lub przypuszcza się brak dobrowolnego opuszczenia państwa goszczącego, a dodatkowo ich pobyt zagraża bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu, odpowiednie organy państwa, które podpisało KWUS są właściwe do wydalenia cudzoziemców do kraju ich pochodzenia, bądź jakiegokolwiek innego państwa, które wyrazi zgodę na ich przyjęcie³².

Rozwój Systemu Informacyjnego Schengen – SIS i SIS II

Dane obywateli państw trzecich niemających prawa wjazdu na terytorium państw należących do strefy Schengen gromadzone są w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS)³³. System uruchomiony został w 1995 r. na mocy Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen i zgodnie z zawartym w niej art. 93: jego celem jest *utrzymanie porządku publicznego oraz bezpieczeństwa publicznego, włączając bezpieczeństwo narodowe, na terytoriach umawiających się stron oraz stosowanie postanowień niniejszej Konwencji odnoszących się do przepływu na tych terytoriach, z wykorzystaniem informacji przekazywanych za pośrednictwem niniejszego systemu*³⁴. Dzięki SIS można weryfikować zarówno osoby, jak i rzeczy podczas rutynowych kontroli na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej. Ponadto, dane systemowe mogą zostać wykorzystane również podczas kontroli policyjnych i sądowych wewnątrz kraju.

Każde państwo członkowskie jest odpowiedzialne za dokonywanie wpisu do rejestru krajowego, który następnie jest przesyłany do centralnej bazy danych SIS³⁵. W przypadku osób, informacje powinny zawierać jedynie następujące dane: nazwisko i imię oraz wszelkie pseudonimy; szczególne cechy fizyczne, niepodlegające zmianom; pierwszą literę drugiego imienia; datę i miejsce urodzenia; płeć oraz obywatelstwo; informację, czy dana osoba jest uzbrojona; informację, czy dana osoba jest agresywna; przyczynę wpisu wraz z proponowanymi działaniami³⁶. System In-

³⁰ Art. 19 ust. 2, Ibidem.

³¹ Por.: art. 23 ust. 2, Ibidem.

³² Por.: art. 23 ust. 3 i 4, Ibidem.

³³ Por.: E. Borawska-Strąk i K. Strąk, op. cit., ss. 2-4.

³⁴ Art. 93, ibidem.

³⁵ Por.: S. Dubaj, A. Kuś, P. Witkowski, *Zasady i ograniczenia w przepływie osób i towarów w Unii Europejskiej*, Zamość 2008, s. 50.

³⁶ Por.: art. 94 ust. 3 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen z 19 czerwca 1990 r., [w:] Dz. U. WE nr L 239 z 22.09.2000 r.

formacyjny Schengen powstał w celu utworzenia jednej, wspólnej bazy danych dla osiemnastu państw członkowskich. Komplikacje pojawiły się, kiedy do Unii Europejskiej zaczęły przystępować kolejne państwa, gdyż SIS był już narzędziem niewystarczającym. Naprzeciw oczekiwaniom nowych członków UE wyszła Portugalia, proponując zmodernizowanie opisywanego systemu, polegające na podłączeniu nowych państw do dawnego SIS I+ oraz utworzenie SIS I+R³⁷.

W kwietniu 2013 r. dobiegły końca intensywne prace zmierzające do utworzenia nowego, bardziej wydajnego i efektywnego Systemu Informacji Schengen drugiej generacji (SIS II), który składa się z systemu centralnego oraz podłączonych do niego systemów krajowych³⁸. Myśląc perspektywicznie, gdyż Unia Europejska nieustannie poszerza swój obszar geograficzny, odpowiedni przedstawiciele państw członkowskich wraz z Europejskim Inspektorem Ochrony Danych³⁹ przyjęli wspólne stanowisko, iż system informacyjny drugiej generacji powinien być przygotowany do obsługi co najmniej trzydziestu użytkowników, z możliwościami dalszej rozbudowy. Podstawę prawną powołania SIS II stanowią Rozporządzenie Rady nr 2424/2001 z 6 grudnia 2001 r.⁴⁰ oraz Decyzja Rady z 6 grudnia 2001 r.⁴¹ Oba dokumenty ściśle dotyczą rozwoju Systemu Informacyjnego Schengen II.

Acquis Schengen jest jedną z najważniejszych składowych europejskiego procesu integracji. Dzięki niemu osiągnięto priorytetowy cel Unii Europejskiej – stworzenie wspólnego, jednolitego rynku wewnętrznego. Mimo początkowych trudności strefy Schengen, które wynikały z tworzenia prawa w tym zakresie poza unijnym porządkiem prawnym, jej rozwiązania sprawdziły się, zapewniając bezpieczeństwo na terytorium europejskim. Zaobserwować można unowocześnienie i rozbudowę dorobku powołanego w 1985 r. Układu oraz nowe inicjatywy podjęte dzięki rozszerzeniu opisywanej strefy o nowe państwa członkowskie.

³⁷ System Informacyjny Schengen utworzony na pomocy postanowień Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen określany jest skrótem SIS I+, co oznacza System Informacji Schengen pierwszej generacji. W 2006 r. nastąpiła rozbudowa SIS I+, ze względu na dużą grupę nowych państw członkowskich przyjętych do Unii Europejskiej, system SIS I+ został zmieniony na SIS I+R poprzez podłączenie nowych członków do systemu za pomocą specjalnego oprogramowania. Por.: A. Szachon-Pszenny, op. cit., ss. 82-83.

³⁸ Por.: Komunikat Prasowy Komisji Europejskiej o Systemie Informacyjnym Schengen (SIS II) z dnia 9 kwietnia 2013 r., [Online], dostępne: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-309_pl.htm, 17.04.2013.

³⁹ Inspektor Ochrony Danych Osobowych sprawuje nadzór nad zgromadzonymi w bazie danych informacjami oraz pilnuje tego, aby nie zostały one przekazane państwom trzecim, ani organizacjom międzynarodowym. Natomiast w poszczególnych państwach członkowskich kontrolę nad systemami sprawują krajowe organy ds. ochrony danych osobowych.

⁴⁰ Por.: Rozporządzenie Rady nr 2424/2001 z 6 grudnia 2001 r. w sprawie rozwoju Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II), [w:] Dz. U. WE nr L 328 z 13.12.2001 r.

⁴¹ Por.: Decyzja Rady z 6 grudnia 2001 r. w sprawie ochrony euro przed fałszowaniem, [w:] Dz. U. WE nr L 329 z 14.12.2001 r.

Konwencja dublińska

Unia Europejska, od czasu powołania przez jej członków Układu z Schengen, sukcesywnie przyjmuje akty prawne w ramach wspólnej polityki imigracyjnej, często zawężając zakres ich stosowania do wspólnej polityki azylowej. Jako że jedna z dziesięciu zasad, w oparciu o które polityka ta ma być budowana, brzmi: *Powodzenie imigracji zależy od integracji*⁴², państwa członkowskie powinny dążyć do aktywnego uczestnictwa imigrantów w życiu społecznym, a ich społeczeństwa doskonalić umiejętność radzenia sobie z różnorodnością. Jednak, aby zapewnić prawidłowe realizowanie programów integracyjnych⁴³ oraz zarządzać dostępnymi środkami pozwalającymi cudzoziemcom aktywnie uczestniczyć w życiu społecznym, należało doprowadzić do sytuacji, w której obywatele państw trzecich przebywaliby na terenie UE zgodnie z prawem. Legalny pobyt oznacza posiadanie przez imigranta ważnej wizy krótko- lub długoterminowej, a w przy-padku stałego pobytu – azylu – co wymaga złożenia odpowiedniego wniosku do właściwych organów państw członkowskich. Należy podkreślić, iż w unijnym dorobku prawnym „wniosek o azyl” oznacza wniosek cudzoziemca o zapewnienie mu ochrony prawnej w postaci nadania mu statusu uchodźcy, w rozumieniu Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie 28 lipca 1951 r.⁴⁴

Nadawanie statusu uchodźcy jest swego rodzaju procesem badawczym, prowadzonym przez odpowiedni organ danego państwa, celem ustalenia czy osoba składająca wniosek rzeczywiście kwalifikuje się do otrzymania owego statusu⁴⁵. Najpierw szczegółowo opisuje on swoją historię pracownikowi urzędu azylowego, którego zadaniem jest ustalenie jak najwięcej faktów. Następnie ten sam pracownik dogłębnie zapoznaje się z raportami dotyczącymi kraju pochodzenia cudzoziemca oraz porównuje z nimi jego życiorys, aby sprawdzić, czy osoba taka ma uzasadniony powód do obaw przed prześladowaniami, bądź czy jest narażona na poważne ryzyko w razie ewentualnego

⁴² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 17.06.2008 r. – Wspólna europejska polityka imigracyjna: zasady, działania, narzędzia [COM (2008) 359 – nieopublikowane w Dzienniku Urzędowym], [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0359:PL:NOT>, 14.02.2013 r.

⁴³ Wśród wielu programów integracyjnych warto zwrócić uwagę na Fundusz na rzecz Uchodźców, który był częścią szerszego Programu Ramowego „Solidarność i Zarządzanie Przepływami Migracyjnymi”. Fundusz skierowany był do osób posiadających status uchodźcy, zgodnie z definicją konwencji genewskiej z 28 lipca 1951 r. Celem ogólnym funduszu było wspieranie działań podejmowanych przez państwa członkowskie oraz zachęcanie do przyjmowania na swoje terytorium cudzoziemców, uwzględniając przy tym prawodawstwo wspólnotowe. Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców wspierał wysiłki państw członkowskich, jednak jego podstawy prawne nie zawierały celów szczegółowych. Natomiast, przedsięwzięcia kwalifikujące się do otrzymania pomocy finansowej mogły mieć miejsce zarówno na szczeblu krajowym, jak i ponadnarodowym. Jego budżet na lata 2008-2013 wyniósł 628 mln euro. Por. J.W. Tkaczyński, R. Willa, M. Świstak, *Fundusze Unii Europejskiej. cele – działania – środki 2000-2013*, Kraków 2008, s. 224.

⁴⁴ Por.: Projekt ustawy z 9.03.2004 r. o ratyfikacji Konwencji wyznaczającej państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z państw członkowskich Wspólnot Europejskich z 15.06.1990 r., [Online], dostępne: www.senat.pl/k5/dok/sejm/063/2641.pdf, 14.02.2013.

⁴⁵ Por.: *Poprawa jakości procedur azylowych*, [Online], dostępne: <http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/co-robimy/zapewnienie-ochrony-prawnej/ustalanie-statusu-uchodzcy.html>, 14.02.2013.

UCHODŹSTWO OBYWATELI PAŃSTW TRZECICH DO UNII EUROPEJSKIEJ
W ŚWIETLE UKŁADU Z SCHENGEN ORAZ KONWENCJI DUBLIŃSKIEJ

powrotu do rodzimego kraju⁴⁶. Konieczność zapewnienia sprawiedliwej, efektywnej oraz wysokiej jakości procedury azylowej zaowocowała podpisaniem 15 czerwca 1990 r. Konwencji dublińskiej, która weszła w życie dopiero 1 września 1997 r.⁴⁷ Uregulowane zostały w niej kryteria określania państwa odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku o azyl, sposób wymiany informacji oraz zasady przekazywania wniosku do innego państwa⁴⁸. Mechanizm wskazujący miał służyć szybszemu przeprowadzaniu procedury przez wyraźnie określony kraj Unii, co z kolei miało całkowicie wyeliminować zjawisko zwanego *refugee in orbit*⁴⁹. Ponadto, celem Konwencji było wyeliminowanie mechanizmu polegającego na składaniu jednocześnie wniosków o azyl przez tę samą osobę w kilku państwach członkowskich. W rozumieniu art. 3 ust. 1 państwa-strony zobowiązane są do rozpatrzenia każdego wniosku, złożonego przez cudzoziemca w jakimkolwiek z nich na granicy lub jego terytorium⁵⁰. Każde państwo posiada również gwarancję możliwości odesłania osoby niebędącej jego obywatelem poza swoje terytorium, jednak z zachowaniem postanowień Konwencji genewskiej z 1951 r. i Protokołu nowojorskiego z 1967 r.⁵¹

Kryteria służące do ustalenia państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl zostały ściśle określone w omawianym dokumencie i istotnym jest zachowanie ich kolejności, co oznacza, że dopiero niespełnienie priorytetowego warunku umożliwia przejście do następnego. Kryteria te przedstawiają się następująco:

- w przypadku, gdy członek rodziny osoby ubiegającej się o azyl posiada uznany status uchodźcy w rozumieniu Konwencji genewskiej, zmienionej Protokołem nowojorskim, w którymkolwiek z państw członkowskich, dzięki czemu przebywa legalnie na jego terytorium, państwo to jest właściwe do rozpatrzenia złożonego wniosku, jeśli jest to zgodne z życzeniem zainteresowanego⁵²;
- w przypadku, gdy wnioskodawca posiada ważne zezwolenie na pobyt, państwo członkowskie, które je wydało, jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o azyl⁵³;

⁴⁶ Por.: Ibidem.

⁴⁷ Por.: J. Balicki, op. cit., s. 161.

⁴⁸ Por.: Konwencja dublińska wyznaczająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonym w jednym z państw członkowskich Wspólnot Europejskich z 15.06.1990, [w:] 97/C/254/01, [Online], dostępne: www.senat.pl/k5/dok/sejm/063/2641.pdf, 14.02.2013.

⁴⁹ *Refugee in orbit* było bardzo częstym zjawiskiem przed wejściem w życie Konwencji Dublińskiej, gdyż państwa odsuwały od siebie obowiązek rozpatrzenia wniosku o azyl, odsyłając cudzoziemce z jednego kraju do drugiego, a sam wnioskujący „orbitował” nawet kilka lat po całej Unii Europejskiej. Por.: D. Głowacka, *Rozporządzenie Dublin II*, [Online], dostępne: http://www.refugee.pl/?mod=knowbase&type=temat_miesiaca&path=2834&PHPSESSID=9f8947bd980f823384e4c4241483dd05dd05, 14.02.2013.

⁵⁰ Por.: art. 3 ust. 1 Konwencji dublińskiej wyznaczającej państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonym w jednym z państw członkowskich Wspólnot Europejskich z 15.06.1990 r., [w:] 97/C/254/01, [Online], dostępne: www.senat.pl/k5/dok/sejm/063/2641.pdf, 14.02.2013.

⁵¹ Por.: Protokół dotyczący statusu uchodźców sporządzony w Nowym Jorku dnia 31.01.1967 r. [w:] Dz. U. nr 119/517.

⁵² Por.: art. 4, ibidem.

⁵³ Por.: art. 5 ust. 1, ibidem.

- w sytuacji, gdy osoba ubiegająca się o azyl posiada ważną wizę, państwo, które wydało wizę, ponosi odpowiedzialność za zbadanie wniosku⁵⁴;
- jeżeli można udowodnić, że osoba ubiegająca się o azyl nielegalnie przekroczyła granicę państwa członkowskiego drogą lądową, morską lub powietrzną, przybывая z państwa trzeciego, państwo członkowskie, którego granice zostały przekroczone, jest zobligowane do rozpatrzenia wniosku⁵⁵;
- powyższe państwo przestaje ponosić taką odpowiedzialność, jeśli możliwym jest udowodnienie, iż wnioskodawca mieszkał w państwie członkowskim, w którym złożono wniosek przez sześć miesięcy przed jego złożeniem; wówczas to ostatnie państwo będzie właściwe do rozpatrzenia wniosku o azyl⁵⁶;
- odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku o azyl spoczywa na państwie członkowskim, które kontroluje wjazd cudzoziemców na terytorium Unii Europejskiej z wyjątkiem sytuacji, w której po legalnym wjeździe na terytorium danego państwa członkowskiego, w którym jest zwolniony z obowiązku wizowego, cudzoziemiec składa wniosek o azyl w innym państwie członkowskim, w którym również zwolniony jest z obowiązku wizowego; wówczas właściwym do rozpatrzenia wniosku jest ostatnie państwo⁵⁷;
- w sytuacji, gdy niemożliwym jest określenie państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl na podstawie wymienionych kryteriów, zobligowanym do rozpatrzenia wniosku jest pierwsze państwo członkowskie, w którym wniosek ten został złożony⁵⁸.

Mechanizm wyłaniania konkretnego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, właściwego do rozpatrzenia wniosku o azyl – Dublin II

Mechanizm wyłaniania konkretnego państwa Unii Europejskiej, właściwego do rozpatrzenia wniosku azylowego, złożonego przez obywatela państwa trzeciego, tzw. Dublin II, został włączony do porządku prawnego Unii Europejskiej na mocy rozporządzenia Rady nr 343/2003 z 18 lutego 2003 r.⁵⁹ Spotkało się to z krytyką organizacji broniących praw uchodźców, a przede wszystkim Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR), według którego nie uwzględnia się w wystarczającym stopniu interesów wnioskodawców, a do tego narusza po-

⁵⁴ Por.: art. 5 ust. 2, ibidem.

⁵⁵ Por.: art. 6 zd. 1, ibidem.

⁵⁶ Por.: art. 6 zd. 2, ibidem.

⁵⁷ Por.: art. 7 ust. 1, ibidem.

⁵⁸ Art. 8, ibidem.

⁵⁹ Por.: Rozporządzenie Rady nr 343/2003 ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego z 18.02.2003, [w:] Dz. U. UE nr L 50 z 25.02.2003 r.

stanowienia Konwencji genewskiej⁶⁰. Przepisy analizowanej konwencji w znacznym stopniu ograniczają swobodę wyboru państwa, w którym uchodźca składa wniosek o azyl, co było jednym z głównych udogodnień zawartych w Konwencji genewskiej⁶¹. Ponadto, należy zwrócić uwagę na fakt, iż w tamtym czasie, w ramach UE przyjmowane były również inne dokumenty, które wpływały na kreowanie wspólnej polityki migracyjnej państw członkowskich, a ich regulacje nie zawsze spotykały się z pozytywną opinią społeczeństwa europejskiego⁶². Mechanizm Dublin II jest jednak idealnym przykładem na to, jak negatywnie biurokracja unijna wpływa na podstawowe procesy związane z przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w UE. W omawianym przypadku, procedura rozpatrywania wniosku została znacznie wydłużona. Obecnie obejmuje ona nie tylko działania podejmowane przez organy danego państwa, ale również obowiązkowe wskazanie państwa odpowiedzialnego za zbadanie złożonego podania. Działania prowadzone wewnątrz państwa członkowskiego trwają od sześciu miesięcy do dwóch lat, natomiast procedura określenia do sześciu miesięcy od daty złożenia wniosku, co łącznie daje maksymalny okres dwóch i pół roku, w trakcie którego sytuacja prawna cudzoziemca zostaje nieuregulowana. Uchodźca nie tylko nie może korzystać z uprawnień teoretycznie przyznanych mu w Konwencji genewskiej, ale również nie ma możliwości udziału w jakichkolwiek programach integracyjnych, których celem jest asymilacja imigrantów ze społeczeństwem państwa przyjmującego. Niezadowolająca jest również definicja rodziny, która powinna być interpretowana z większą elastycznością i oparta w większym stopniu na relacji pomiędzy jej członkami niż na wieku czy fakcie zamieszkania w jednym

⁶⁰ Por.: Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie z 28.07.1951 r., [w:] Dz. U. RP z 1991 r. nr 119 poz. 515 i 517.

⁶¹ Por.: A. Potyrała, *Współczesne uchodźstwo*, Poznań 2005, s. 145.

⁶² Rada Europejska na szczycie w dniach 4-5 listopada 2004 r. zatwierdziła Program haski, który ma na celu pogłębienie współpracy państw członkowskich w ramach WPBiS. Plan zakłada dziesięć podstawowych priorytetów, na których powinny skupiać się działania członków Organizacji. Są to: prawa podstawowe oraz obywatelstwo, walka z terroryzmem, migracje, granice wewnętrzne i zewnętrzne oraz wize, wspólny obszar azylowy, integracja cudzoziemców, ochrona prywatności i bezpieczeństwo informacyjne, przestępczość zorganizowana, wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych oraz obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Dalsza współpraca ukierunkowana na rzecz interesów i potrzeb obywateli Unii Europejskiej miała stać się możliwa dzięki przyjęciu przez Radę Europejską w 2010 r. Programu sztokholmskiego. W dokumencie zawartych zostało nieco mniej głównych priorytetów, gdyż bazuje on na osiągnięciach Programu z Tampere oraz Programu haskiego. Główne cele Programu sztokholmskiego, które mają zostać zrealizowane do końca 2014 r., to: *Europa praw, Europa sprawiedliwości, Europa solidarności, Europa, która chroni, dostęp do Europy* oraz *Europa w świecie zglobalizowanym*. Wieloletnie plany, choć opracowane w bardzo szczegółowy sposób, spotkały się z krytyką. Negatywna ocena, z którą się spotkały, skupiała się głównie na tym, iż położono za duży nacisk na środki i działania w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, podczas gdy należało skupić się również na zapewnieniu swobodnego dostępu na obszar UE osobom potrzebującym ochrony międzynarodowej. Por.: Program haski: Wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, [w:] Dz. U. UE nr C53 z 03.03.2005 r., Program sztokholmski: otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, [w:] Dz. U. UE nr C115 z 4.05.2010 r. oraz A. Gruszczak, *Program Sztokholmski – uwagi wstępne*, [w:] A. Gruszczak (red.) *Program Sztokholmski – implikacje i wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski*, Warszawa 2010, s. 12.

domu⁶³. W tym miejscu warto zauważyć, że dużą grupę cudzoziemców przybywających do Unii Europejskiej stanowi ludność spoza jej terytorium. Ich kultura różni się znacząco od tej występującej na starym kontynencie. Prawodawca powinien mieć to na uwadze w trakcie interpretowania terminu „rodzina”, ponieważ należało pogodzić wymagania prawodawstwa unijnego z odmiennością kulturową obywateli państw trzecich, co, jak widać, nie zostało uczynione.

System identyfikacji osób składających wnioski o przyznanie azylu – EURODAC

Wypełnianie zapisów Konwencji dublińskiej ułatwia system identyfikacji osób wnioskujących o przyznanie azylu – EURODAC⁶⁴. Jego podstawą prawną jest rozporządzenie Rady nr 2725/2000 z 11 grudnia 2000 r., dotyczące ustanowienia systemu EURODAC do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania Konwencji dublińskiej⁶⁵. Pozwala on państwom członkowskim zidentyfikować osoby ubiegające się o azyl oraz osoby nielegalnie przekraczające granice zewnętrzne Unii Europejskiej, dzięki czemu można stwierdzić, czy cudzoziemiec, który nielegalnie przebywa na terenie jednego z państw członkowskich, nie ubiegał się uprzednio o status uchodźcy w innym państwie członkowskim⁶⁶. Właściwym zabiegiem prawodawcy było ograniczenie zasięgu terytorialnego wyżej wymienionego rozporządzenia tak, aby pokrywał się on z zakresem terytorialnym Konwencji dublińskiej⁶⁷. Mimo iż główną metodą identyfikacji w ramach EURODAC są odciski palców, w systemie rejestruje się również inne dane, takie jak: państwo pochodzenia, płeć, miejsce i datę złożenia wniosku o azyl lub zatrzymania, numer referencyjny, data pobrania odcisków palców oraz przesłania danych do bazy centralnej, która działa w obrębie Komisji Europejskiej⁶⁸. Od 17 grudnia 2012 r. właściwe organy państw członkowskich, odpowiedzialne za prowadzenie śledztw, mają sposobność do porównywania odcisków znalezionych na miejscu zbrodni z tymi znajdującymi się w centralnej bazie danych systemu EURODAC⁶⁹. Jest to kolejny krok w drodze do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz narodowego. Dzięki takiemu posunięciu

⁶³ Por.: A. Sobiech, *Polityka azylowa w Unii Europejskiej – aktualny stan prawny*, „Z Obcej Ziemi”, nr 21(2004), s. 14.

⁶⁴ Por.: A. Potyrała, op. cit., s. 145.

⁶⁵ Por.: Rozporządzenie Rady nr 2725/2000 z 11 grudnia 2000 r. dotyczące ustanowienia systemu EURODAC do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania Konwencji dublińskiej z 11 grudnia 2000 r., [w:] Dz. U. UE nr L 316 z 15.12.2000 r.

⁶⁶ Por.: Ibidem.

⁶⁷ Por.: Preambuła Rozporządzenia Rady nr 2725/2000 z 11 grudnia 2000 r. dotyczącego ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania Konwencji Dublińskiej z 11 grudnia 2000 r. [w:] Dz. U. UE L 316/1 z 15.12.2000 r.

⁶⁸ Por.: Art. 3 ust. 1, art. 5 ust. 1, ibidem.

⁶⁹ Por.: M. Macovei, *EURODAC fingerprints database will help fight illegal immigration and crime*, [Online], dostępne: <http://www.eppgroup.eu/press/showpr.asp?prcontroldoctypeid=1&prcontrolid=11608&prcontentid=19297&prcontentlg=en>, 16.02.2013.

cudzoziemcy mają świadomość, iż ewentualne wykroczenia prawne, których się dopuszczają, nie pozostaną bezkarne, co z kolei pełni funkcję prewencyjną.

Podsumowanie

Powstanie organizacji europejskiej, zrzeszającej obecnie prawie wszystkie państwa starego kontynentu, umożliwiło opracowanie nowych rozwiązań stosowanych wobec obywateli państw trzecich. W ramach Unii Europejskiej postanowiono wspólnymi siłami nieść pomoc uchodźcom oraz wysiedleńcom, a zarazem systematycznie zmniejszać skalę migracji obywateli państw trzecich na teren państw członkowskich. Tworzenie coraz to nowszych mechanizmów, których założeniem było ułatwienie wypełniania zapisów przyjmowanych dokumentów (Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen i Konwencji dublińskiej) nie zawsze okazywało się sukcesem. Zbytńa nadgorliwość instytucji unijnych doprowadziła do paradoksalnej sytuacji zwiększonej biurokracji, na czym cierpią głównie zainteresowani – uchodźcy i azylanci. Mając na uwadze sytuację życiową tej grupy społecznej, usystematyzowanie procesów przyznawania wymaganych dokumentów skutkuje wydłużonym okresem destabilizacji sytuacji prawnej. Wydaje się, iż Unia Europejska mająca swe granice na Starym Kontynencie, który jest celem wielu imigrantów, starała się zoptymalizować system azylowy, kierując się dobrem obu stron – państw członkowskich oraz obywateli państw trzecich. Obecnie zauważa się, iż wymierne korzyści nie dotyczą żadnej z nich.

LITERATURA

Najważniejsze dokumenty:

- Decyzja Rady z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie ochrony euro przed fałszowaniem (Dz. U. WE L 329/1 z 14.12.2001 r.).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 17 czerwca 2008 r. – Wspólna europejska polityka imigracyjna: zasady, działania, narzędzia [COM (2008) 359 wersja ostateczna – nieopublikowany w Dzienniku Urzędowym], [Online], dostępne: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008D C0359:PL:NOT>, 14.02.2013.
- Komunikat Prasowy Komisji Europejskiej o Systemie Informacyjnym Schengen (SIS II) z dnia 9 kwietnia 2013 r., [Online], dostępne: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-309_pl.htm, 17.04.2013.
- Konwencja dotycząca Statusu Uchodźców sporządzona w Genewie z dnia 28 lipca 1951 r., (Dz. U. RP z 1991 r. nr 119 poz. 515 i 517).
- Konwencja Dublińska wyznaczająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonym w jednym z państw członkowskich Wspólnot Europejskich z dnia 15 czerwca 1990 r., (97/C/254/01), [Online], dostępne: www.senat.pl/k5/dok/sejm/063/2641.pdf, 14.02.2013.
- Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 9 czerwca 1990 r. (Dz. U. WE nr L 239 z 22.09.2000 r.).

- Program haski: wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, (Dz. U. UE nr C53 z 3.03.2005 r.).
- Program sztokholmski: otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, (Dz. U. UE nr C115 z 4.05.2010 r.).
- Projekt ustawy z dnia 9 marca 2004 r. o ratyfikacji Konwencji wyznaczającej państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z państw członkowskich Wspólnot Europejskich z dnia 15 czerwca 1990 r., [Online], dostępne: www.senat.pl/k5/dok/sejm/063/2641.pdf, 14.02.2013.
- Protokół dotyczący statusu uchodźców sporządzony w Nowym Jorku dnia 31.01.1967 r., [w:] Dz. U. nr 119/517.
- Report 25th Round Table on Current Problem of International Humanitarian Law: Refugees – A Continuing Challenge, International Institute of Humanitarian Law, San Remo 6-8 September 2001, [Online], dostępne: <http://www.iihl.org/iihl/Documents/5a890e56-72f3-445e-9201-b090b4550167.pdf>, 06.02.2013.
- Report Round Table on Movement of People: New developments, International Institute of Human Law, San Remo, 3-5 May 1990., [Online], dostępne: <http://www.worldcat.org/title/round-table-on-the-movement-of-people-new-developments-report/oclc/69417744>, 06.02.2013.
- Rozporządzenie Rady nr 2424/2001 z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie rozwoju Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) (Dz.U. WE nr L 328 z 13.12.2001 r.).
- Rozporządzenie Rady nr 2725/2000 z dnia 11 grudnia 2000 r. dotyczące ustanowienia systemu EURODAC do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania Konwencji dublińskiej z 11 grudnia 2000 r., (Dz. U. UE nr L 316/1 z 15.12.2000 r.).
- Rozporządzenie Rady nr 343/2003 ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego z dnia 18 lutego 2003 r., (Dz. U. UE nr L 50 z 25.02.2003 r.).

Druki zwarte:

- Balicki J., *Imigranci i uchodźcy w Unii Europejskiej – humanizacja polityki imigracyjnej i azylowej*, Warszawa 2012.
- Borawska-Strąk E., Strąk K., *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa, i sprawiedliwości Unii Europejskiej – polityka wizowa, azylowa i imigracyjna*, Warszawa 2009.
- Dudzic A., *Polska w strefie Schengen*, Warszawa 2009.
- Gruszcak A., *Program sztokholmski – uwagi wstępne*, [w:] A. Gruszcak (red.) *Program Sztokholmski – implikacje i wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski*, Warszawa 2010.
- Kolasa P., *Ochrona Praw Uchodźców w Unii Europejskiej w świetle wytycznych Stolicy Apostolskiej*, Warszawa 2010.
- Oleksiewicz I., *Uchodźcy w Unii Europejskiej – aspekty prawne i polityczne*, Bydgoszcz-Rzeszów 2006.
- Potyrała A., *Współczesne uchodźstwo*, Poznań 2005.
- Szachon-Pszenny A., *Acquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne w Unii Europejskiej*, Poznań 2011.

UCHODŹSTWO OBYWATELI PAŃSTW TRZECICH DO UNII EUROPEJSKIEJ
W ŚWIETLE UKŁADU Z SCHENGEN ORAZ KONWENCJI DUBLIŃSKIEJ

- Tkaczyński J.W., Willa R., Świsłak M., *Fundusze Unii Europejskiej 2007-2013. Cele – działania – środki*, Kraków 2008.
- Wierzbicki B., *Sytuacja prawna uchodźców w systemie międzynarodowej ochrony praw człowieka*, Białystok 1993.

Najważniejsze artykuły:

- „Nie” dla Rumuni i Bułgarii w strefie Schengen, [Online], dostępne: <http://www.euractiv.pl/prezydencja/artukul/blokada-schengen-brakuje-zaufania-i-solidarnoci-002949>, 06.02.2013.
- Głowacka D., *Rozporządzenie Dublin II*, [Online], dostępne: http://www.refugee.pl/?mod=knowbase&type=temat_miesiaca&path=2834&PHPSESSID=9f8947bd980f823384e4c4241483dd05, 14.02.2013.
- H. de Haas, *Migration transitions – a theoretical and empirical inquiry into the developmental drivers of international migration*, Paper presented at International Population Conference Session, Marrakech, Marocco 2009, [Online], dostępne: <http://iussp2009.princeton.edu/papers/93198>, 04.02.2013.
- Macovei M., *EURODAC fingerprints database will help fight illegal immigration and crime*, [Online], dostępne: <http://www.eppgroup.eu/press/showpr.asp?prcontroldoctypeid=1&prcontrolid=11608&prconten tid=19297&prcontentlg=en>, 16.02.2013.
- *Poprawa jakości procedur azylowych*, [Online], dostępne: <http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/co-robimy/zapewnienie-ochrony-prawnej/ustalanie-statusu-uchodzcy.html>, 14.02.2013.
- Sobiech A., *Polityka azylowa w Unii Europejskiej – aktualny stan prawny*, „Z Obcej Ziemi”, nr 21(2004).
- *Uchodźstwo*, *Słownik języka polskiego*, [Online], dostępne: <http://sjp.pwn.pl/sownik/2531899/uchod%C5%BAstwo>, 04.02.2013.

DOMINIKA LISZKOWSKA

WYDZIAŁ EKONOMII I NAUK O ADMINISTRACJI
KOCAELI ÜNİVERSİTESİ

Problem nielegalnych imigracji w Unii Europejskiej

Streszczenie: Nielegalna imigracja jest bardzo istotnym problemem we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Dotyka obecnie wielu podmiotów areny międzynarodowej, także Unię Europejską (UE) i jej państwa członkowskie. Z uwagi na specyficzny charakter, zjawisko to na terenie Unii jest trudne do oszacowania.

Artykuł ma na celu analizę nielegalnych imigracji do Unii Europejskiej i czynników wywierających na nie wpływ. Przedstawione zostaną w nim drogi nielegalnej imigracji do Unii Europejskiej oraz sposób, w jaki imigranci przybywają na terytorium Wspólnoty. Istotną kwestią poruszoną w opracowaniu będzie polityka Unii Europejskiej oraz polityka państw członkowskich w kwestii nielegalnych migracji i ocena jej skuteczności.

Wstęp

Migracje, czyli przemieszczanie się ludności, nie są zjawiskiem nowym. Ludzie od zawsze migrowali, poszukując dla siebie lepszego życia. Często ich celem jest ochrona przed konfliktami zbrojnymi, prześladowaniami politycznymi, dyskryminacją. Inni starają się znaleźć dla siebie schronienie, po klęskach żywiołowych czy po rozpadzie wielonarodowych państw. Jak już wcześniej wspomniano, zjawisko to na terenie Unii jest trudne do oszacowania.

Istnieją liczne przypadki wśród obywateli państw trzecich, którzy przekraczają granicę Unii Europejskiej i następnie pozostają na jej terytorium bezprawnie. Pozwala to na postawienie hipotezy, iż *działalność organizacji i jej państw członkowskich w kwestii nielegalnej imigracji nie jest w pełni skuteczna*. W opracowaniu dokonano próby weryfikacji powyższej hipotezy i odpowiedzi na pytanie: jakie działania podejmuje Unia Europejska oraz jej państwa członkowskie w sprawie nielegalnych migracji i czy działania te są skuteczne? W tym celu przeprowadzona została analiza działalności organizacji w obszarze polityki migracyjnej oraz polityki azylowej. Istotną kwestią poruszoną w tekście są ruchy migracyjne imigrantów i uchodźców do UE, m.in. na przykładzie włoskiej wyspy Lampedusa. Materiałem źródłowym analizy są dokumenty Unii Europejskiej (m.in. bardzo ważna z punktu widzenia nielegalnych imigracji dyrektywa 2008/115/WE), publikacje z zakresu polityki unijnej oraz liczne artykuły prasowe (m.in. Newsweek czy Gazeta.pl, które ukazywały się od 2011 r. do lipca 2014 r.). Szczegółne miejsce wśród materiału

badawczego zajmują analizy FRONTEX, za pomocą których możliwe jest zdefiniowanie dróg migracyjnych prowadzących do państw członkowskich oraz przedstawienie szczegółowych danych dotyczących problemu nielegalnej imigracji w Unii Europejskiej.

Kwestia nielegalnych migracji w Unii Europejskiej i najważniejsze dokumenty

Obowiązkiem Unii Europejskiej jest zapobieganie zjawisku nielegalnej migracji oraz ograniczenie jej zasięgu, głównie poprzez prowadzenie skutecznej polityki powrotów¹. Działania wobec zjawiska nielegalnych migracji są przez Unię realizowane za pośrednictwem zasady ogólnej, zgodnie z którą inicjatywy mające na celu walkę z nielegalnymi migracjami powinny być realizowane jak najbliżej miejsca, w którym dana migracja się rozpoczęła. W związku z tym istotne jest wsparcie przez Unię Europejską działań krajów tranzytowych oraz państw pochodzenia migrantów, a szczególnie przedsięwzięć prowadzonych przez rządy tych krajów². Unia Europejska ma za zadanie ściśle współpracować ze swoimi państwami partnerskimi w odniesieniu do legalnej mobilności i zwalczania nielegalnych przepływów migracyjnych. Jednym z jej praw jest prawo zawierania z państwami trzecimi umów o readmisji³ obywateli państw trzecich (do państw pochodzenia lub państw tranzytu), którzy nie spełniają warunków wjazdu lub pobytu na terytorium Unii bądź warunek ten przestali spełniać. Dokumenty te określają wzajemne zobowiązanie współpracy między Unią a jej partnerami z krajów trzecich. Do tej pory zawarto je z Albanią, Armenią, Azerbejdżanem, Bośnią i Hercegowiną, byłą jugosłowiańską republiką Macedonii, Czarnogórą, Gruzją, Hongkongiem, Makau, Mołdawią, Pakistanem, Republiką Zielonego Przylądka, Rosją, Serbią, Sri Lanką, Ukrainą⁴. Na początku 2014 r. Parlament Europejski wezwał do jak najszybszego ratyfikowania umowy o readmisji z Turcją⁵. Burzliwe negocjacje z tym partnerem trwały już od 2002 r.

W dorobku prawnym Unii Europejskiej można wskazać dwa istotne dokumenty, które regulują kwestię walki z nielegalnymi migracjami. Pierwszy to dyrektywa 2009/52/WE, zawierająca minimalne normy w kwestii kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnych imigrantów z krajów trzecich, bę-

¹ R. Raffaelli, *Polityka imigracyjna*, Oficjalna strona Parlamentu Europejskiego, [Online], dostępne: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.3.html, 23.08.2014.

² W. Bąba, *Działania Unii Europejskiej na rzecz przeciwdziałania zjawisku nielegalnej imigracji*, [w:] H. Tendera-Właszczuk (red.), *Ewolucja i ocena funkcjonowania trzeciego filaru Unii Europejskiej*, Kraków 2009, s. 71. Readmisja jest to odesłanie nielegalnego migranta do kraju, z którego przybył. Kraj ten ma też obowiązek przyjęcia takiej osoby. Kompetencje w kwestii readmisji nabyła, na mocy traktatu amsterdamskiego, Wspólnota Europejska w 1999 r.

³ R. Raffaelli, op. cit.

⁴ Kraj ten dążył do złagodzenia procedury wizowej, jeszcze przed sfinalizowaniem rozmów umowy o readmisji, na co nie zgadzała się Unia Europejska.

⁵ Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Prawa imigrantów w Unii Europejskiej*, [w:] Europa Praw Człowieka, [Online], dostępny: <http://www.europapraw.org/news/prawa-imigrantow-w-unii-europejskiej>, 23.08.2014.

dająca odpowiedzialność na problem wysokiej liczby osób zatrudnionych bez umowy na terytorium państw członkowskich. Drugi, chyba najistotniejszy, dokument w sprawie nielegalnych imigracji to dyrektywa 2008/115/WE, w której uregulowano kwestię wspólnych dla państw członkowskich procedur i norm odnoszących się do powrotów przebywających nielegalnie na ich terenie obywateli państw trzecich. Oparta jest ona na zasadzie proporcjonalności do zastosowanych środków i zamierzonych celów. Omawiana dyrektywa odnośnie traktowania migrantów ustala jedynie minimalne standardy, pozostawiając państwom członkowskim dużą swobodę oceny sytuacji i prawo do stosowania własnych zasad, *jeśli są one bardziej korzystne*⁶. Jak pokazuje przypadek Włoch, może to doprowadzić do postępowania, które nie jest zgodne z zasadą proporcjonalności, a tym samym wiąże się z niedopełnieniem unijnych norm⁷. W 2011 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, iż sankcja karna (rok pozbawienia wolności⁸) za niezastosowanie się do nakazu opuszczenia terytorium Włoch, na podstawie ustawodawstwa tego państwa, wymierzona obywatelowi państwa trzeciego Hassanowi El Dridi alias Soufi Karim, narusza prawo unijne i zagraża celowi dyrektywy, czyli *prowadzeniu skutecznej polityki w zakresie wydalenia i repatriacji nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich z poszanowaniem praw podstawowych*⁹. Wnioskować zatem można, iż zaproponowane przez Unię Europejską, krótkofalowe środki do rozwiązywania problemów związanych z nielegalnymi migrantami okazują się niewystarczające. Konieczne w tej sytuacji okazałyby się wspólne uregulowania długofalowe, jednak trudno je ustalić tak, by były dogodne dla wszystkich państw członkowskich. Są one bowiem w nierównym stopniu dotknięte owym problemem. Szersza regulacja jest pozostawiona, w związku z tym, w gestii samych państw członkowskich, co prowadzi do tego, iż kraje, których ten problem bardziej dotyczy, zmuszone są często do radykalnych kroków wobec migrantów z państw trzecich, nie zawsze zupełnie zgodnych z polityką całej Unii Europejskiej.

Drogi nielegalnych imigrantów do Unii Europejskiej

W Komunikacie Komisji Wspólnot Europejskich z 17 czerwca 2008 r. – „Wspólna europejska polityka imigracyjna: zasady, działania i narzędzia” instytucja ta stwierdza, iż *ze względu na swoje humanitarne tradycje Europa [...] musi kierować*

⁶ M. Weber, *Parlament przyjął „dyrektywę ws. powrotu imigrantów”*, [Online], dostępny: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=pl&type=IM-PRESS&reference=200806161PR31785>, 23.08.2014.

⁷ K. Araczevska, *Podzielna chodź wspólna – polityka migracyjna Unii Europejskiej w zakresie nielegalnych imigracji*, [Online], dostępny: http://www.demoseuropa.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=884%3Apodzielona-cho-wspolna-polityka-migracyjna-unii-europejskiej-w-zakresie-nielegalnej-imigracji&catid=129%3A2011kom&Itemid=152&lang=pl#, 23.08.2014.

⁸ Zaskarżona ustawa wprowadzona we Włoszech w 2009 r., przewidywała kary od 1 roku do 4 lat pozbawienia wolności dla nielegalnych imigrantów, którzy odmawiają opuszczenia terytorium tego kraju.

⁹ Komunikat prasowy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 28 kwietnia 2011 r., Wyrok w sprawie C-61/11 PPU Hassen El Dridi alias Soufi Karim, (nr 40/11).

się solidarnością wobec uchodźców i osób potrzebujących ochrony¹⁰. Unia Europejska doszła do porozumienia w kwestii polityki azylowej i w 2013 r. przyjęła pakiet reform, które mają zagwarantować prawa osobom prześladowanym i potrzebującym schronienia, a także doprowadzą do utworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego (CEAS).

Tabela 1. Liczba aplikacji o azyl złożonych w państwach członkowskich Unii Europejskiej w latach 2001-2013 i pierwszym kwartale 2014

Rok	2001	2006	2009	2011	2012	2013	Q1 2014
Liczba aplikacji	425000	200000	219814	254054	272208	353991	93109

Źródła: FRONTEX *Extract from the Annual Risk Analysis 2010*, FRONTEX *Annual Risk Analysis 2011*, FRONTEX *Annual Risk Analysis 2012*, FRONTEX *Annual Risk Analysis 2013*, FRONTEX *FRAN Quarterly Quarter 1 ;• January–March 2014*.

Pomimo zaangażowania Unii Europejskiej i jej państw członkowskich we wspólną politykę azylową, wciąż ogromny problem stanowią przybysze, którzy na terytorium Unii chcą się dostać w sposób nielegalny, często drogami, nazywanymi „niebezpiecznymi szlakami”. Trasy te pokonują w wielu przypadkach uchodźcy, szukający w Unii Europejskiej schronienia i szansy na lepsze życie. Jak się jednak okazuje w wielu przypadkach ich wysiłek, kończy się niepowodzeniem, a często wręcz tragicznie.

Przez FRONTEX, czyli Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich, która 1 maja 2005 r.¹¹ rozpoczęła swoją działalność na mocy rozporządzenia Rady NR 2007/2004 (z 26 października 2004 r.) zdefiniowanych zostało osiem tras, którymi do Europy próbują dostać się nielegalnie imigranci oraz uchodźcy. Należą do nich: wschodnia trasa śródziemnomorska, centralny szlak śródziemnomorski, zachodnia droga śródziemnomorska, kierunek Bałkanów Zachodnich, trasa z Albanii do Grecji, trasa Apulia i Calabria, szlak granicy wschodniej i połączenie Afryki Zachodniej. W tym miejscu zostaną one pokrótce omówione.

Wschodnia trasa śródziemnomorska jest to droga migrantów przejeżdżających przez Turcję do Unii Europejskiej, Grecję, Cypr Południowy oraz Bułgarię. Wybierają ją głównie Afgańczycy, Somalijscy, Syryjczycy, a także ostatnio obywatele państw Afryki Subsaharyjskiej. W latach 2008-2009 tę ścieżkę rocznie przemierzało ponad 40000 imigrantów, co stanowiło ok. 40% wszystkich nielegalnych imigracji w Unii Europejskiej). W 2012 r. liczba migrantów zaczęła spadać w związku z działaniami,

¹⁰ Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 17 czerwca 2008r., Wspólna europejska polityka imigracyjna: zasady, działania i narzędzia, ss. 9-11.

¹¹ Działalność formalna agencji rozpoczęła się 1 maja 2005 r., faktyczna 3 października 2005 r.

podjętymi przez Grecję (m.in. operacja ASPIDA, czy budowa ogrodzeń)¹².

Centralna trasa śródziemnomorska to morska droga migracyjna z Afryki Północnej do Włoch i Malty. W ostatnich latach to najbardziej popularny szlak nielegalnych migracji. Do 2010 r. dobra sytuacja ekonomiczna Libii hamowała liczbę imigrantów, zarówno z tego kraju, jak i innych afrykańskich państw. Jednak po 2010 r. decyzję o migracji zaczęło podejmować coraz więcej osób. Miejscem, które ostatnio szczególnie dotknięte jest wysokim wskaźnikiem migrantów, jest Lampedusa. Spośród 14753 imigrantów przybyłych na tę niewielką wyspę w 2013 r., aż 9834 pochodziło z Erytrei¹³.

Zachodnia trasa śródziemnomorska jest przejściem morskim, wykorzystywanym przez migrantów z Afryki Północnej, by dostać się na Półwysep Iberyjski. Przebiega również trasami lądowymi przez Ceutę i Melillę. Celem migrantów są Hiszpania, Francja oraz Włochy. Od wielu lat migrantami są obywatele Maroka oraz Algierii. W ostatnich latach, wzrosła także liczba osób z Afryki Subsaharyjskiej, które zdecydowały się wybrać ten szlak. Znaczna ilość migrantów próbuje dostać się do hiszpańskich portów Almerię i Algeciras. Ukrywają się oni na promach – w samochodach ciężarowych oraz kontenerach¹⁴.

Trasę Bałkanów Zachodnich tworzą dwa szlaki głównych ruchów migracyjnych. Pierwszy ruch migracyjny odbywa się z samych Bałkanów Zachodnich, natomiast drugi to wtórny przepływ migrantów, którzy kontynuowali swoją podróż do Bałkanów Zachodnich, pierwotnie przekraczając granicę Unii Europejskiej na grecko-tureckim przejściu lądowym albo morskim¹⁵. W drugim kwartale 2013 r. zanotowano 8937 prób nielegalnego przekroczenia granic, co oznacza prawie czterokrotny wzrost w stosunku do I kwartału tego samego roku, w którym odnotowano 2776 niezgodnych z prawem przejść na terytorium Unii. Powodem tego stanu rzeczy była zmiana przepisów dotyczących azylu przez Węgry, w celu zaadoptowania standardów unijnych¹⁶. Był to rekordowy rok, jeśli chodzi o liczbę nielegalnych migracji na granicy węgiersko-serbskiej, bo prawie 20000 osób chciało bezprawnie dostać się do Unii Europejskiej wykorzystując ten sposób (rok wcześniej było to 6391 osób). Po przekroczeniu granicy prawie wszyscy z nich złożyli wnioski o azyl. Znaczna część stanowili obywatele Kosowa, ale także Serbii, Afganistanu czy Pakistanu. W związku z tą sytuacją w lipcu 2013 r. władze Węgierskie ponownie dokonały zmiany ustawodawstwa dotyczącego polityki azylowej, co przyczyniło się do spadku liczny nielegalnych migracji na tej trasie. W tym miejscu należy dodać, iż zniesienie obowiązku wizowego dla krajów Bałkanów Zachodnich, które miało miejsce w listopadzie 2009 r.,

¹² Amnesty International, *The Human Cost of Fortress Europe: Human Rights Violations against Migrants and Refugees at Europe's Borders*, [Online], dostępny: <http://www.enetenglish.gr/resources/article-files/eur050012014en1.pdf>, 12.08.2014, s. 11.

¹³ Z. Nelson, *Lampedusa boat tragedy: survivor's story*, [Online], dostępny: <http://www.theguardian.com/world/2014/mar/22/lampedusa-boat-tragedy-migrants-africa>, 23.08.2014.

¹⁴ FRONTEX, op. cit., ss. 18-19.

¹⁵ Ibidem, ss. 19-21.

¹⁶ FRONTEX, *FRAN Quarterly Quarter 2 • April–June 2013*, Warszawa, s. 16.

spowodowało drastyczny wzrost liczby wniosków o azyl dla obywateli Serbii, Czarnogóry czy Macedonii. Problem dotyka szczególnie Belgii (tylko w pierwszych dwóch miesiącach 2010 r. 347 wniosków o azyl złożyli Serbowie)¹⁷, ale również Niemiec (miesięczny koszt przypadający na osobę uzyskującą azyl to ok. 700 euro miesięcznie)¹⁸ czy Szwecji. Przez pierwszy rok liczba aplikacji o azyl od obywateli państw Bałkanów Zachodnich wzrosła w całej Unii o około 75%¹⁹ (z uwagi na niespełnione kryteria większość z nich nie jest jednak akceptowana). Już dwa lata później sześć państw Unii, tj.: Niemcy, Francja, Belgia, Holandia, Luksemburg i Austria domagało się przywrócenia reżimu wizowego, z uwagi na nadużywanie procedury azylowej²⁰. Debata wciąż trwa.

Trasa z Albanii do Grecji, czyli cała granica lądowa między tymi dwoma państwami, była przez wiele lat jedną z najważniejszych tras, którą próbowali do Unii Europejskiej dostać się nielegalni imigranci. W roku 2008 i 2009 kolejno prawie 42000 i 40000 migrantów stanowiły niecałe 40% wszystkich wykrytych przypadków nieprzepisowych prób przekroczenia granicy do UE. W 2010 r. wprowadzono przepisy dotyczące ruchu bezwizowego dla obywateli Albanii, co zmniejszyło liczbę wykrywania nielegalnych migracji na granicy tego państwa z Unią Europejską, a także liczbę Albańczyków nielegalnie przebywających w Grecji. Jednak liczba nielegalnie przebywających obywateli Albanii wzrosła w innych państwach, tj. Francji, Niemczech, Wielkiej Brytanii, Szwecji czy Belgii. Tym samym wzrosła liczba Albańczyków starających się o azyl na terenie Unii Europejskiej.

Trasa Apulia i Calabria dotyczy nielegalnych migracji z Turcji oraz Egiptu, ale też ruchu migrantów pomiędzy Grecją i Włochami. Często używają jej przemytnicy, którzy w zorganizowanych przedsięwzięciach próbują przedostać nielegalnych migrantów na drugi brzeg. Głównie korzystają z tego szlaku Afgańczycy, Pakistańczycy, Egipcjanie czy obywatele Bangladeszu²¹.

Trasa granicy wschodniej stanowi wyzwanie. Jej długość wynosi bowiem aż 6 tysięcy kilometrów. Granica ta oddziela Unię Europejską od Rosji, Białorusi, Ukrainy i Mołdawii. Największy ruch migracyjny ma miejsce na granicy z Ukrainą i najprawdopodobniej tam też ma miejsce największa liczba nielegalnych imigracji. Na trasie tej dochodzi do licznych prób nadużyć prawnych w celu przekroczenia granicy, głównie przez obywateli Wspólnoty Niepodległych Państw. W 2013 r. władze granic

¹⁷ *Balkany: ruch bezwizowy przyniósł przyrost wniosków o azyl*, [Online], dostępny: <http://www.euractiv.pl/polityka-zagraniczna/wywiad/bakany-ruch-bezwizowy-przynios-przyrost-wnioskow-o-azyl-001659>, 20.08.2014.

¹⁸ *Obywatele BiH, Macedonii i Serbii bez azylu w Niemczech*, [Online], dostępny: <http://balkanistyka.org/obywatele-bih-macedonii-i-serbii-bez-azylu-w-niemczech/>, 23.08.2014.

¹⁹ DK, *Kraje UE wzywają Balkany Zachodnie nienadużywania ruchu bezwizowego*, „Onet.pl”, [Online], dostępny: <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/kraje-ue-wzywaja-balkany-zachodnie-donienaduzywania-ruchu-bezwizowego/x9f9j>, 23.08.2014.

²⁰ BIS, *Wizy dla obywateli państw bałkańskich zostaną przywrócone*, „Biuletyn Informacyjny Studium”, [Online], dostępny: <http://www.studium.uw.edu.pl/?post/14582>, 23.08.2014.

²¹ FRONTEX, *Annual Risk Analysis 2013*. Warszawa, s. 21.

wschodnich wydały aż 39% spośród ogółu decyzji wszystkich państw Unii Europejskiej, odmawiających wjazdu na jej terytorium²².

Tabela 2. Liczba osób przekraczających nielegalnie granicę Unii Europejskiej (z podziałem na ścieżki migracji) w latach 2006-2013

Granica/ rok	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
wschodnia śroziemnomorska			52300	40000	55688	57025	37224	24800
centralna śroziemnomorska (Włochy i Malta)			39800 (+AC)*	11000 (+AC)	1662 4500 (+AC)	59002 64300 (+AC)	10379 15900 (+AC)	40000 (+AC)
zachodnia śroziemnomorska			6500	6650	5003	8448	6397	6800
Balkany Zachodnie				3090	2317	4659	6391	19950
Albania – Grecja			42000	40000	35297	5269	5502	8700
Apulia i Calabria (Włochy)				807	2788	5259	4772	5000
wschodnia granica			1335	1050	1052	1049	1597	1300
Afryka Zachodnia	31600	12500	9200	2250	196	340	174	250
inne					3	1	1	

Źródła: FRONTEX *Extract from the Annual Risk Analysis 2010*, FRONTEX *Annual Risk Analysis 2011*, FRONTEX *Annual Risk Analysis 2012*, FRONTEX *Annual Risk Analysis 2013*, FRONTEX FRAN Quarterly Quarter 1 • January–March 2014.

*Łącznie z Apulia i Calabria.

Lampedusa jako przykład „niebezpiecznego szlaku”

Wyspa Lampedusa ze względu na swoje geograficzne położenie od dłuższego czasu stanowi cel dla uchodźców. Od 1999 r. około 200 tys. osób przybyło na wyspę drogą morską, a jak podają dane szacunkowe 10-20 tys. straciło życie, w drodze do upragnionego celu. W 2011 r. liczba uciekinierów z Libii i Tunezji po upadku rządów tych państw sięgnęła kilku tysięcy miesięcznie. W marcu uchodźców starających się o azyl było więcej niż mieszkańców wyspy²³. Znaczna liczba to imigranci z Afryki Subsaharyjskiej, którzy chcieliby podjąć pracę w Europie.

²² FRONTEX, *Eastern European Borders Annual Risk Analysis 2014*, Warszawa, ss. 5-6.

²³ M. Nowicki, *Europejska forteca, czyli emigranckie piekło na ziemi*, [Online], dostępny: <http://swiat.newsweek.pl/lampedusa-europa-staje-sie-pieklem-na-ziemi-dla-imigrantow-z-afryki-i-azji-na-newsweek-pl,artykuly,272364,1.html>, 24.08.2014.

W maju 500 migrantów podróżowało łodzią, osiadła na skałach nieopodal wyspy. W wyniku awarii łódź uderzyła w przybrzeżne skały, a imigranci wpadli do morza. Dzięki jednostkom włoskiej policji, funkcjonariuszom Gwardii Finansowej, karabinierom oraz ochotnikom wszystkich udało się uratować. Łódź najprawdopodobniej miała udać się na Maltę, jednak zawrócona przez tamtejsze jednostki straży przybrzeżnej popłynęła w kierunku Lampedusy²⁴. Mniej szczęścia mieli uczestnicy wyprawy z 2013 r. Dnia 3 października na pokładzie statku płynącego z Libii wybuchł pożar. Zginęło wtedy najprawdopodobniej 366 osób, a 155 udało się uratować. Byli to imigranci głównie z Erytrei i Somalii, w tym także ciężarne kobiety i dzieci²⁵. Według ustaleń pożar wywołali uchodźcy znajdujący się na statku. Podpalając koce próbowali wywołać ogień, by w ten sposób zauważyła ich straż przybrzeżna i przetransportowała na ląd. Należy dodać, iż tego samego dnia na wyspę przybyła przez nikogo niezauważona łódź, na której znajdowało się 463 Syryjczyków, uciekających z ogarniętego wojną domową kraju²⁶. Mieli oni jednak więcej szczęścia i bez przeszkód przekroczyli granicę Unii Europejskiej. W styczniu 2014 r. dzięki włoskiej marynarce wojennej udało się uratować 233 imigrantów, którzy na 10-metrowej łodzi próbowali przedostać się na wyspę. Byli to obywatele Pakistanu, Somalii, Nigerii, Erytrei, Zambii i Mali²⁷. Jednak w maju komunikaty prasowe doniosły, iż ok. 100 mil morskich od wybrzeża zatonięła łódź z imigrantami. Wprawdzie uratowano 200 osób, ale przypuszczalnie na łodzi mogło znajdować się ich nawet 400.

Po wypadku, do którego doszło w październiku 2013 r., rząd włoski uruchomił program „*Mare Nostrum*”, który miał pomóc zagwarantować bezpieczeństwo imigrantom próbującym dostać się nielegalnie do Włoch. Dzięki okrętom wojennym kontrolującym wody morskie w okolicach Tunezji, aż po Sycylię kraj ten chce uniknąć podobnych wypadków, co dość skutecznie się udaje, bowiem do lipca 2014 r. uratowano 50 tys. osób²⁸. Koszt miesięczny operacji to 9 mln euro i, jak uważają włoskie władze, jest ona w zbyt małym stopniu wspierana przez Unię Europejską. Dlatego kraj ten proponuje, by „*Mare Nostrum*” był programem europejskim, co skutkowałoby podziałem kosztów między wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej. Ze stanowiskiem tym nie zgadzają się jednak inne państwa. Niemcy i Szwecja na przykład uważają, że imigranci zatrzymani we Włoszech, trafiają później do innych państw członkowskich, np. Niemiec, Szwecji czy Austrii, co jest niezgodne z zasadą solidar-

²⁴ MJ, *Lampedusa: Łódź osiadła na skałach, rozbitkowie wyłowieni*, Newsweek.pl, [Online], dostępny: <http://swiat.newsweek.pl/lampedusa--lodz-osiadla-na-skalach--rozbitkowie-wyłowieni-z-morza,76314,1,1.html>, 20.08.2014.

²⁵ Z 80 podróżujących kobiet, przeżyło zaledwie 5, natomiast spośród podróżujących dzieci poniżej 12 roku życia, żadnego nie udało się uratować.

²⁶ M. Nowicki, op. cit.

²⁷ Mil, Ap, *Uratowano ponad 200 imigrantów w pobliżu Lampedusy. Płynęli na 10-metrowej łodzi*, [Online], dostępny: http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,15215712,Uratowano_ponad_200_imigrantow_w_pobliżu_Lampedusy_.html, 10.08.2014.

²⁸ *Amnesty International krytykuje politykę migracyjną UE*, [Online], dostępny: <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/amnesty-international-krytykuje-polityke-migracyjna-ue/cnzdz>, 10.08.2014.

ności²⁹. Zgodnie z unijnymi normami, odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku o azyl ponosi pierwsze państwo, na którego terenie znalazł się imigrant.

W celu ochrony życia migrantów próbujących dostać się do Europy, uruchomiono w grudniu 2013 r. Europejski System Nadzoru granic EUROSUR. Ma on pomóc w wykrywaniu niewielkich statków z migrantami znajdujących się w niebezpieczeństwie, a także zapobiegać przestępstwom transgranicznym (takim jak handel ludźmi czy przemyt narkotyków)³⁰. Za pomocą środków przekazu, jak satelity czy programy monitorowania wód morskich, poszczególne państwowe centra koordynacyjne zbierać będą informacje dotyczące ich wewnętrznych granic, a następnie przekazywać je do centrali EUROSUR oraz agencji FRONTEX (z którą EUROSUR ma ściśle współpracować)³¹.

W ciągu pierwszego kwartału tego roku (2014), liczba nielegalnych imigrantów docierających do Europy gwałtownie wzrosła. Jak podaje FRONTEX, w okresie od stycznia do kwietnia wykryto ponad 86 tys. nielegalnie przebywających w Unii Europejskiej osób, co jest liczbą prawie czterokrotnie większą od nielegalnych imigrantów, których wykryto na przejściach granicznych – ich liczba to 22 498³² (jest to ponad 50% więcej, niż w tym samym okresie w 2013 r.). Sytuacja może zmienić się w okresie wiosennym i letnim, wtedy bowiem wzrasta liczba migrantów z Afryki i Bliskiego Wschodu, którzy podejmują decyzję o wyprawie do Europy przez Morze Śródziemne³³. Tak było w trzecim kwartale 2013 r., kiedy to od lipca do października zatrzymano na granicach państw członkowskich Unii 42 789 nielegalnych imigrantów, z czego aż 29 587 próbowało dostać się do miejsca docelowego drogą morską³⁴.

Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, iż kwestia nielegalnych imigracji jest wciąż dużym wyzwaniem dla Unii Europejskiej i jej państw członkowskich. Pomimo licznych przedsięwzięć wciąż nie udało się wyeliminować problemu, który jest zmienny i z czasem przybiera różne formy. Stosowane przez Unię i przez jej państwa członkowskie środki okazują się nieskuteczne, a często są sprzeczne ze sobą. Państwa członkowskie nie-

²⁹ E. Stasiak, *Amnesty International krytykuje UE. „Największy skandal w polityce migracyjnej”*, [Online], dostępny: <http://www.dw.de/amnesty-international-krytykuje-ue-najwi%C4%99kszy-skandal-w-polityce-migracyjnej/a-17769394>, 23.08.2014.

³⁰ European Commission, PRESS RELEASE: EUROSUR kicks off: new tools to save migrants' lives and prevent crime at EU borders, [Online], dostępny: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1182_pl.htm, 23.08.2014.

³¹ A. Łokuciejewska, *System EUROSUR rozpoczyna działanie*, [Online], dostępny: <http://www.uniaeuropejska.org/system-eurosur-rozpoczyna-dzialanie>, 23.08.2014.

³² FRONTEX, *FRAN Quarterly Quarter 1 • January–March 2014*, Warszawa, s. 24.

³³ *Unijna agencja: Nielegalni imigranci szturmują Europę*, [Online], dostępny: <http://swiat.newsweek.pl/frontex-wzrost-liczby-nielegalnych-imigrantow-ue-newsweek-pl,artykuly,286039,1.html>, 23.08.2014.

³⁴ FRONTEX, *FRAN Quarterly Quarter 1 • January–March 2014...*, s. 39.

jednokrotnie same, nie mogąc poradzić sobie z problemem podejmują działania, niezgodne z zasadami Unii.

Wyzwaniem dla Unii jest rosnąca liczba osób starających się o azyl, a także kwestia ochrony życia uchodźców, którzy w desperacji próbują się dostać na jej terytorium. Niektóre kręgi obywateli UE postulują całkowite otwarcie granic dla osób poszukujących pomocy. Jednak, jak pokazuje sytuacja wielu uchodźców objętych w Europie azylem i żyjących w skrajnym ubóstwie, takie rozwiązanie byłoby nie do końca racjonalne. Unia Europejska poza większym wsparciem dla swoich krajów partnerskich, które w wielu przypadkach borykają się z ogromnymi problemami wewnętrznymi, musi określić ilość imigrantów, których jest w stanie przyjąć. Jest to szczególnie istotne, biorąc pod uwagę wskaźniki demograficzne, które niekoniecznie pozwalają patrzeć optymistycznie na przyszłość starzejącej się Europy.

LITERATURA

Najważniejsze dokumenty:

- Annual Risk Analysis 2011, FRONTEX, Warszawa 2012.
- Annual Risk Analysis 2012, FRONTEX, 2013.
- Annual Risk Analysis 2013, FRONTEX, Warszawa 2014.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 grudnia 2008 w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (2008/115/WE).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 czerwca 2009 r. przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich (2009/52/WE).
- Eastern European Borders Annual Risk Analysis 2014, FRONTEX, Warszawa 2014.
- Extract from the Annual Risk Analysis 2010, FRONTEX, Warszawa 2011
- FRAN Quarterly Quarter 2 • April–June 2013, FRONTEX, Warszawa 2013.
- FRAN Quarterly Quarter 1 • January–March 2014, FRONTEX, Warszawa 2014.
- Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 17 czerwca 2008 Wspólna europejska polityka migracyjna: zasady, działania i narzędzia, SEC(2008) 2026, SEC(2008) 2027.
- Komunikat prasowy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 28 kwietnia 2011, Wyrok w sprawie C-61/11 PPU Hassen El Dridi alias Soufi Karim, (nr 40/11).

Najważniejsze artykuły:

- Amnesty International krytykuje politykę migracyjną UE, Onet.pl, [Online], dostępny: <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/amnesty-international-krytykuje-polityke-imigracyjna-ue/cnzdz,20.08.2014>.
- Amnesty International, *The Human Cost of Fortress Europe: Human Rights Violations against Migrants and Refugees at Europe's Borders*, [Online], dostępny: <http://www.en-english.gr/resources/article-files/eur050012014en1.pdf>, 12.08.2014.
- Araczevska K., *Podzielona chodź wspólna – polityka migracyjna Unii Europejskiej w zakresie nielegalnych imigracji*, [Online], dostępny: <http://www.demoseuropa.eu/>

- index.php?option=com_content&view=article&id=884%3Apodzielona-cho-wspolna-polityka-migracyjna-unii-europejskiej-w-zakresie-nielegalnej-imigracji&catid=129%3A2011kom&Itemid=152&lang=pl#, 12.08.2014.
- *Balkany: ruch bezwizowy przyniósł przyrost wniosków o azyl*, Euractiv.pl”, [Online], dostępny: <http://www.euractiv.pl/polityka-zagraniczna/wywiad/bakany-ruch-bezwizowy-przynios-przyrost-wnioskow-o-azyl-001659>, 10.08.2014.
 - Bąba W., *Działania Unii Europejskiej na rzecz przeciwdziałania zjawisku nielegalnej imigracji*, [w:] H. Tendera-Właszczuk (red.), *Ewolucja i ocena funkcjonowania trzeciego filaru Unii Europejskiej*, Kraków.
 - European Commission, PRESS RELEASE: EUROSUR kicks off: new tools to save migrants' lives and prevent crime at EU borders, [Online], dostępny: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1182_en.htm, 18.07.2014.
 - European Parliament, Umowa UE i Turcji ws. migracji: szukający bezpiecznego schronienia nie muszą się obawiać, [Online], dostępny: <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/news-room/content/20140226STO37002/html/Umowa-UE-i-Turcji-ws.-migracji-szukaj%C4%85cy-azylu-nie-musz%C4%85-si%C4%99-obawia%C4%87>, 16.08.2014.
 - Helsinski Foundation for Human Rights, Immigrants rights in EU, in. Europe of Human Right, [Online], dostępny: <http://www.europapraw.org/news/prawa-imigrantow-w-unii-europejskiej>, 16.08.2014.
 - *Kolejna tragedia koło wyspy Lampedusa. Zatonęła łódź z imigrantami*, „Dziennik.pl”, [Online], dostępny: <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/458634,wlochy-zatonela-lodz-z-imigrantami-kolo-wyspy-lampedusa.html>, 23.08.2014.
 - *Lampedusa: Łódź osiadła na skalach, rozbitkowie wylłowieni z morza*, „Newsweek”, [Online], dostępny: <http://swiat.newsweek.pl/lampedusa--lodz-osiadla-na-skalach--rozbitkowie-wylowieni-z-morza,76314,1,1.html>, 12.08.2014.
 - Łokuciejewska A., *System EUROSUR rozpoczyna działanie*, [Online], dostępny: <http://www.uniaeuropejska.org/system-eurosur-rozpoczyna-dzialanie>, 23.08.2014.
 - Nelson Z., *Lampedusa boat tragedy: survivor's story*, “The Guardian”, [Online], dostępny: <http://www.theguardian.com/world/2014/mar/22/lampedusa-boat-tragedy-migrants-africa>, 23.08.2014.
 - Nowicki M., *Europejska forteca, czyli imigranckie piekło na ziemi*, „Newsweek”, [Online], dostępny: <http://swiat.newsweek.pl/lampedusa-europa-staje-sie-pieklem-na-ziemi-dla-imigrantow-z-afryki-i-azji-na-newsweek-pl,artykuly,272364,1.html>, 12.08.2014.
 - *Obywatele BiH, Macedonii i Serbii bez azylu w Niemczech*, [Online], dostępny: <http://balkanistyka.org/obywatele-bih-macedonii-i-serbii-bez-azylu-w-niemczech/>, 23.08.2014.
 - Raffaelli R., *Polityka migracyjna*, [Online], dostępny: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.3.html, 10.08.2014.
 - Stasiak E., *Amnesty International krytykuje UE. „Największy skandal w polityce migracyjnej”*, [Online], dostępny: <http://www.dw.de/amnesty-international-krytykuje-ue-najwi%C4%99kszy-skandal-w-polityce-migracyjnej/a-17769394>, 23.08.2014.
 - *Tragedia u brzegów włoskiej wyspy Lampedusa: 94 imigrantów zginęło, gdy ich statek stanął w płomieniach i zatonął*, „Polityka”, [Online], dostępny: <http://wpolityce.pl/polityka/167777-tragedia-u-brzegow-wloskiej-wyspy-lampedusa-94-imigrantow-zginelo-gdy-ich-statek-stanal-w-plomieniach-i-zatonal>, 17.08.2014.
 - *Unijna agencja: Nielegalni imigranci szturmują Europę*, „Newsweek”, [Online], dostępny:

<http://swiat.newsweek.pl/frontex-wzrost-liczby-nielegalnych-imigrantow-ue-newsweek-pl,artykuly,286039,1.html>, 23.08.2014.

- *Uratowano ponad 200 imigrantów w pobliżu Lampedusy. Płynęli na 10-metrowej łodzi*, „Gazeta.pl”, [Online], dostępny: http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,15215712,Uratowano_ponad_200_imigrantow_w_pobliżu_Lampedusy_.html, 10.08.2014.
- Weber M., *Parlament przyjął „dyrektywę ws. powrotu imigrantów”*, [Online], dostępny: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=pl&type=IM-PRESS&reference=20080616IPR31785>, 12.08.2014.
- *Wizy dla obywateli państw bałkańskich zostaną przywrócone*, „Biuletyn Informacyjny Studium Europy Wschodniej UW”, [Online], dostępny: <http://www.studium.uw.edu.pl/?post/14582>, 23.08.2014.

EWELINA TARGOSZ

WYDZIAŁ POLITOLOGII
UNIwersytet Marii Curie – Skłodowskiej w Lublinie

Balkany Zachodnie a problem nielegalnej imigracji do Unii Europejskiej

Streszczenie: Balkany Zachodnie w latach 2006-2010 zostały objęte (poza Kosowem) zniesieniem reżimu wizowego z Unią Europejską (UE). Tymczasem Unia boryka się z napływem nielegalnych imigrantów. Balkany Zachodnie odgrywają istotną rolę w tranzycie nielegalnych imigrantów do Europy. Artykuł jest analizą problemu nielegalnej imigracji przez region bałkański do UE. Autorka podejmuje próbę charakterystyki szlaku imigracji, pochodzenia imigrantów oraz metod działania zorganizowanych grup przemycających imigrantów i przedstawia wybrane działania UE zmierzające do ograniczenia nielegalnej imigracji.

Wstęp

Od momentu utworzenia Procesu stabilizacji i stowarzyszenia, w 1999 r., integracja europejska regionu Bałkanów Zachodnich przebiega dosyć dynamicznie. Jednocześnie Unia Europejska zmagą się z problemem napływu na swoje terytorium nielegalnych imigrantów, trafiających na jej obszar przez region bałkański. Liberalizacja reżimu wizowego dla pięciu z sześciu państw Bałkanów Zachodnich stanowiła duże wyzwanie, nie tylko dla poszczególnych państw członkowskich, sąsiadujących z państwami bałkańskimi, ale także służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo granic zewnętrznych UE. Problem nielegalnej imigracji do Unii Europejskiej, przez obszar Bałkanów Zachodniej, w znacznej mierze dotyczy obywateli państw pozaeuropejskich, głównie z Azji i z Afryki. Złagodzenie przepisów wizowych dla krajów z regionu bałkańskiego wystawiło na próbę politykę bezpieczeństwa granic zewnętrznych UE, ale także skuteczność kontroli granicznej w samych państwach regionu. Jak już wcześniej wspomniano, artykuł jest analizą problemu nielegalnych imigracji do UE, ich rozmiaru oraz charakterystyki, a także sposobów działania przemytników.

Przedmiotem badań jest problem nielegalnej imigracji, jej charakter i specyfika w odniesieniu do liberalizacji wizowej dla pięciu państw Bałkanów Zachodnich i jej przełożenia na bezpieczeństwo granic zewnętrznych UE. Podejście badawcze, przyjęte w niniejszym opracowaniu, to analiza systemowa średniego rzędu – sieć punktów granicznych państw bałkańskich stanowi część systemu granic europejskich. Do analizy problemu posłużyła także metoda decyzyjna, przy założeniu, że granice zewnętrzne UE można traktować jako strukturę, na którą wpływają decyzje podej-

mowane przez poszczególne podmioty (liberalizacja wiz). Głównym założeniem artykułu było dowiedzenie, że stopień bezpieczeństwa granic państw bałkańskich ma znaczący wpływ na liczbę nielegalnych imigrantów, przedostających się na terytorium UE. Artykuł podejmuje próbę ukazania sprzężenia tych dwóch kwestii i zbadania skali problemu, a także scharakteryzowania wybranych działań zmierzających do ograniczenia procederu.

W celu dowiedzenia powyższych stwierdzeń, autor oparł swoją pracę głównie na materiałach źródłowych – raportach Agencji Frontex *Western Balkans Annual Risk Analysis* z lat 2012 i 2013, skorzystano także z raportów Agencji z lat wcześniejszych dla zaprezentowania działań podejmowanych przez Wspólnotę na przestrzeni lat w celu ograniczenia liczby nielegalnej imigracji. Pomocny okazał się także artykuł: *Freedom of movement in the European Union: Visa liberalisation in the Western Balkan countries*, traktujący o liberalizacji reżimu wizowego na obszarze Bałkanów Zachodnich. W artykule przyjęto kryterium weryfikacji zebranych danych, zmierzającej do zestawienia jej z postawioną wyżej tezą o sprzężeniu bezpieczeństwa granic UE ze stopniem przygotowania państw regionu do regulowania ruchu granicznego.

Pierwsza część artykułu stanowi zarys historii integracji europejskiej regionu ze szczególnym uwzględnieniem polityki migracyjnej UE wobec tych państw. Kolejna część, traktująca o problemie nielegalnej imigracji do Unii przez region bałkański, składa się z trzech mniejszych składowych: pierwsza to charakterystyka szlaków wykorzystywanych przez migrantów, druga opisuje największe grupy narodowościowe imigrantów, zaś ostatnia przedstawia sposoby działania przemysłowców i wybrane działania UE, zmierzające do ograniczenia liczby nielegalnych imigrantów na obszarze bałkańskim.

Historia integracji europejskiej Bałkanów Zachodnich w zarysie w kontekście polityki migracyjnej UE

Ustanowienie w maju 1999 r. Paktu o stowarzyszeniu i stabilizacji umożliwiło intensyfikację procesu integracji europejskiej regionu bałkańskiego, z jednej strony tworząc jeden jednolity instrument dla wszystkich państw regionu (także dla Kosowa poprzez Mechanizm monitoringu procesu stabilizacji i stowarzyszenia¹), z drugiej zaś zacieśniając współpracę z każdym z osobna poprzez porozumienia. Na szczycie Unii Europejskiej w Feirze w 2000 r. wyrażono chęć i potrzebę zbliżenia regionu bałkańskiego z Europą. UE zadeklarowała pomoc dla państw bałkańskich, poprzez Proces stabilizacji i stowarzyszenia. Zakomunikowano także zacieśnianie współpracy sądowej czy wsparcie reform politycznych. Unia wezwała także państwa bałkańskie do wzmacniania współpracy regionalnej, m.in. poprzez zawieranie porozumień han-

¹ Mechanizm monitoringu procesu stabilizacji i stowarzyszenia (ang. *Stabilisation and Association Process Tracking Mechanism*) – instrument utworzony przez UE w 2002 r. w celu śledzenia postępów Kosowa w zakresie przeprowadzenia niezbędnych reform. Zob. szerzej: K. Pawłowski, *Kosowo w Procesie integracji europejskiej*, [w:] M. Filipowicz (red.), *Konflikty narodowe i europejskie aspiracje państw bałkańskich*, Lublin 2011, ss. 103-133.

dłowych. Zadeklarowano także, m.in. pomoc gospo-darczą, wsparcie procesu demokracji, wolną wymianę i pomoc w dostosowaniu regulacji do prawa UE. Kolejny szczyt, na którym poruszono kwestie związane z integracją europejską, miał miejsce w Zagrzebiu 24 listopada 2000 r. Ustalono na nim, że odbywać się będą regularne spotkania ministrów państw Unii oraz państw-uczestników Procesu stabilizacji i stowarzyszenia (ang. *Stabilisation and Association Process – SAP*), a także utworzono instrument pomocy finansowej pn. Wspólnotowa Pomoc na Rzecz Odbudowy, Rozwoju i Stabilizacji (ang. *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation – CARDS*)². Ostatni z najbardziej znaczących szczytów UE poświęconym integracji Bałkanów Zachodnich odbył się w Salonikach 21 czerwca 2003 r. W czasie obrad potwierdzono perspektywy członkostwa dla regionu, zaznaczając, iż uczestnictwo w SAP jest krokiem na drodze do członkostwa w UE. Ponadto, Bałkany Zachodnie oficjalnie zostały uznane za państwa ubiegające się o przystąpienie do UE, poprzez przeniesie z sekcji Relacji Zewnętrznych do departamentu Rozszerzenia³. Utworzono także inicjatywę Partnerstwa Europejskiego, co w znacznym stopniu uwiarygodniło SAP, jako instrument służący przygotowaniu państw bałkańskich do akcesji w struktury europejskie⁴.

W celu wsparcia państw uczestniczących w Procesie stabilizacji i stowarzyszenia, UE uruchomiła na mocy rozporządzenia Rady nr 2666/2000 z 5 grudnia 2000 r. program CARDS. W ramach programu wsparcie ukierunkowano m.in.: na wzmocnienie instytucji zarządzających ruchem granicznym, pomoc dla obszarów przygranicznych czy wzmocnienie kompetencji i współpracy pomiędzy instytucjami⁵.

Na mocy rozporządzenia Rady nr 1085/2006 z 17 lipca 2006 r. powołano instrument pomocy finansowej w ramach SAP o nazwie Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (ang. *Instrument for Pre-Accession Assistance – IPA*). Miał on za zadanie zastąpić dotychczasowe narzędzia wsparcia wykorzystywane przez Unię, tj. PHARE, SAPARD, ISPA, CARDS i stworzyć jednolity program pomocy przedakcesyjnej dla państw uczestniczących w Procesie stabilizacji i stowarzyszenia. Wsparcie obejmowało m.in. takie obszary, jak: pomoc w okresie przejściowym i rozwój instytucjonalny; współpraca transgraniczna i rozwój regionalny⁶.

² J. Muś, *Integracja Macedonii z Unią Europejską – przebieg, perspektywy i wyzwania*, [w:] M. Filipowicz (red.), *Konflikty narodowe i europejskie aspiracje państw bałkańskich*, 2011, ss. 66-68.

³ D. Bechev, *Opinion Piece: EU and the Balkans: The Long and Winding Road to Membership*, s. 2, [Online] dostępne: http://www.sant.ox.ac.uk/seesox/opinionpieces/bechev2005_2.pdf, 28.08.2014.

⁴ D. Bechev, *Carrots, sticks and norms: the EU and regional cooperation, in Southeast Europe*, „Journal of Southern Europe and the Balkans”, tom 8, nr 1, 2006, s. 6. [Online] dostępne: http://www.sant.ox.ac.uk/esc/esc-lectures/carrots_sticks.pdf, 28.08.2014.

⁵ CARDS Assistance Programme to the Western Balkans Regional Strategy Paper 2002-2006, ss. 28-32, [Online] dostępne: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/regional_strategy_paper_en.pdf, 28.08.2014.

⁶ Rozporządzenie Rady (nr 1085/2006/WE) z dnia 17 lipca 2006 r. ustanawiające instrument pomocy przedakcesyjnej (IPA), Dziennik Urzędowy L, 2006, nr 210, s. 82. [Online] dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0082:0093:PL:PDF>, 28.08.2014.

Ważnym krokiem podjętym przez UE wobec państw bałkańskich, a zarazem kon-sekwencją prowadzonej polityki, była liberalizacja ruchu wizowego wobec pięciu państw regionu bałkańskiego. 1 stycznia 2008 r. zainaugurowano Porozumienie o liberalizacji reżimu wizowego z: Serbią, FYR Macedonią, Czarnogórą, Albanią i Bośnią-Hercegowiną. Porozumienie oparte było na kryteriach ustalonych przez rozporządzenie Rady nr 539/2001⁷. Każde z państw-stron zostało zobowiązane do spełnienia tych kryteriów. Komisja zaznaczyła, że to, kiedy obowiązek wizowy zostanie zniesiony dla konkretnego państwa, jest uzależnione od jego postępów⁸. W latach 2008-2009 Komisja Europejska (KE) monitorowała na bieżąco sytuację w poszczególnych państwach-sygnatariuszach. Konsekwencją tych działań było zainicjowanie propozycji nowelizacji do przepisów o reżimie wizowym. Była Jugosławijska Republika Macedonii – FYROM (ang. *Former Yugoslav Republic of Macedonia*) jako pierwsza uregulowała tę kwestię. W dalszej kolejności Serbia i Czarnogóra zostały zobowiązane do prawnego uporządkowania sytuacji osób wysiedlonych oraz spraw związanych z migracjami i przestępczością zorganizowaną. Wzięto pod uwagę także Kosowo. Kierownictwo miało mieć siedzibę w Belgradzie *jedynie w celach nadzoru nad procesem przyjmowania wniosków paszportowych złożonych przez osoby przebywające w Kosowie na mocy rezolucji nr 1244/99*. Jednakże, ze względu na brak rozwiązania problemu statusu Kosowa, ostatecznie Kosowo nie zostało włączone do procesu liberalizacji wiz. W odniesieniu do Albanii i Bośni Komisja zaznaczyła, że wprawdzie nie zostaną objęte liberalizacją wizową razem z Macedonią, Czarnogórą i Serbią, jakkolwiek zostaną one włączone do procesu, po spełnieniu kryteriów⁹. Do rozszerzenia liberalizacji wizowej dla państw bałkańskich o Albanii i Bośnię i Hercegowinę doszło pod koniec 2010 r.¹⁰ Wśród państw bałkańskich, dotąd jedynie Kosowo nie zostało objęte procesem liberalizacji, o czym wspomniano już wcześniej. Niewątpliwie istotnym wydarzeniem w kontekście dążenia tego państwa do zniesienia reżimu wizowego, jest dołączenie 26 czerwca 2014 r. do MARRI¹¹. Minister spraw zagranicznych Republiki Kosowa,

⁷ Kryteria ustanowione przez Komisję dotyczyły nielegalnej imigracji, porządku i bezpieczeństwa publicznego, a także stosunków UE z państwami trzecimi. Rozporządzenie Rady (nr 539/2001/WE) z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wize podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich L, 2001, nr 81, s. 1. [Online] dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R0539&from=EN>, 28.08.2014.

⁸ M. Petrovic, *Freedom of movement in the European Union: Visa liberalisation in the Western Balkan countries*, "Migration Studies Unit Working Papers", No. 2010/04, s. 16, [Online] dostępne: http://www.lse.ac.uk/government/research/resgroups/MSU/documents/workingPapers/WP_2010_04.pdf, 28.08.2014.

⁹ Ibidem, ss. 16-17, 20. [Online] dostępne: http://www.lse.ac.uk/government/research/resgroups/MSU/documents/workingPapers/WP_2010_04.pdf, 28.08.2014.

¹⁰ Rada Unii Europejskiej, komunikat prasowy. *Visa liberalisation for Albania and Bosnia and Herzegovina*, Bruksela 8 listopada 2010, 15957/10, ss. 1-2, [Online] dostępne: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/117555.pdf, 28.08.2014.

¹¹ MARRI – (ang. *The Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative*) – organizacja stworzona w 2003 roku jako konsekwencja Paktu Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej. Zrzesza Albanii, BiH, Chorwację, Macedonię, Czarnogórę i Serbię, a od czerwca 2014 r. także Kosowo.

Enver Hoxhaj podkreślił, że *jest to istotna organizacja [...]mająca istotne znaczenie w kontekście zniesienia obowiązku wizowego[...]*¹².

Problem nielegalnej imigracji przez obszar Bałkanów Zachodnich do Unii Europejskiej

Pojęcie nielegalnej imigracji sensu *largo* jest rozumiane jako przepływy ludności, mające miejsce poza ustalonymi normami państw wysyłających, tranzytowych i przyjmujących. Definicję nielegalnej imigracji sensu *stricto*, dotyczącą przepływów ludności z państw trzecich do Unii Europejskiej, zapisano w artykule 5. Kodeksu granicznego Schengen (ang. *Schengen Borders Code*), innych przepisów w zakresie przekraczania granicy, pobytu i zamieszkiwania na terytorium UE. Przepisy Unii Europejskiej stanowią, że nielegalnym imigrantem jest obywatel państwa trzeciego, niespełniającego lub przestającego spełniać warunki uprawniające do przekraczania granicy, pobytu i zamieszkiwania na terytorium Wspólnoty¹³.

Bałkany Zachodnie są regionem regularnie wykorzystywanym jako szlak nielegalnych migracji. Mają one charakter sezonowy, pomiędzy wczesnym latem i późną zimą. W porównaniu ze szczytowym okresem czerwiec-sierpień, strumień nielegalnych przekroczeń granic jest cztery razy większy niż w okresie styczeń-luty. Dotyczy to w szczególności granicy słoweńsko-chorwackiej, przez którą miesięcznie przechodzi nawet powyżej siedmiu milionów pasażerów¹⁴.

Według danych Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej (ang. *European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, FRONTEX*) z 2013 r., w porównaniu z 2011 r., wzrosła nielegalna imigracja za pośrednictwem państw Bałkanów Zachodnich. Zwiększyła się również liczba niedozwolonych przekroczeń granicy zewnętrznej UE pomiędzy przejściami granicznymi i na przejściach granicznych (nielegalni imigranci ukryci na pokładach pojazdów) w latach 2012-2013 (33% i 68% w porównaniu z 2011 r.). Przyrost ten był spowodowany przez obywateli państw pozaeuropejskich, migrujących szlakiem przez Grecję do innych państw członkowskich. Dane tych państw dotyczące udaremnionych nielegalnych prób przedostania się na terytorium UE wskazują na wzrost rzędu 46%, podczas gdy wykryte przypadki dotyczące nielegalnych imigrantów obszaru Bałkanów Zachodnich utrzymują się na poziomie porównywalnym do 2011 r.¹⁵

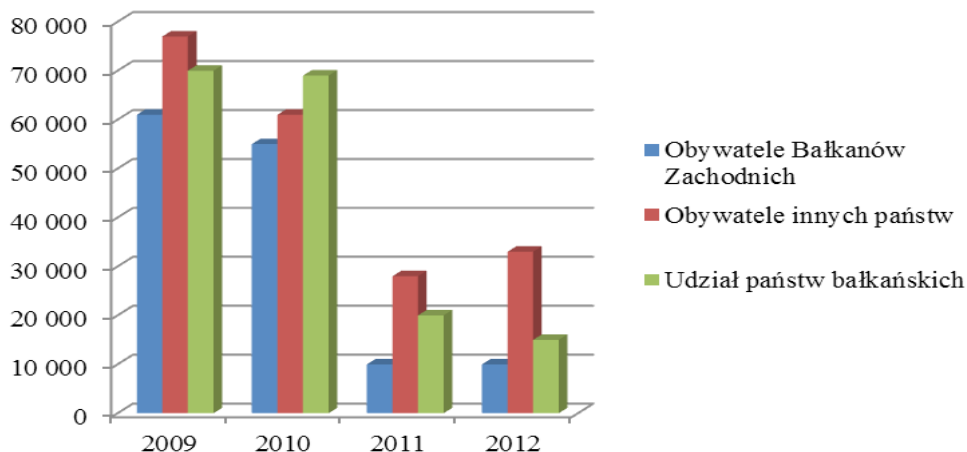
¹² Kosovo joins MARRI, Minister Hoxhaj calls it a step forward in visa liberalization, [Online] dostępne: <http://www.mfa-ks.net/?page=2,4,2376>, 28.08.2014.

¹³ European Migration Network, Practical Measures to Reduce Irregular Migration, 2012, s. 3, [Online] dostępne http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/EMN/SyntheseberichteEMN-Infom/emn-wp41-irregulaere-migration-synthesis-annexes.pdf?__blob=publicationFile, 20.10.2014.

¹⁴ Frontex, WesternBalkansAnnualRiskAnalysis2012, s. 13, [Online], dostępne: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_ARA_2012.pdf, 28.08.2014.

¹⁵ Frontex, Western Balkans Annual Risk Analysis 2013, ss. 11-16, [Online], dostępne: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_ARA_2013.pdf, 28.08.2014.

Rysunek 1. Wykryte przypadki nielegalnego przekroczenia granicy pomiędzy przejściami granicznymi na Bałkanach Zachodnich w latach 2009-2012



Źródło: Na podstawie Western Balkans Annual Risk Analysis 2013, s. 11, [Online], dostępne: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_ARA_2013.pdf, 28.08.2014.

Powyższy diagram przedstawia liczbę wykrytych przypadków nielegalnego przekroczenia przejść granicznych na obszarze Bałkanów Zachodnich. Jak widać wyraźnie, większość stanowią obywatele państw pozaeuropejskich. W latach 2011-2012 odsetek obywateli państw bałkańskich nielegalnie przekraczających granice znacząco się zmniejszył, obniżyła się także liczba nielegalnych imigrantów z innych państw, jednak nadal utrzymuje się na wysokim poziomie.

Państwem najbardziej narażonym na częste przypadki nielegalnego przedostania się na terytorium UE jest Serbia. Według danych Agencji Frontex, cztery z dziesięciu nielegalnych przekroczeń granicy miało miejsce na terenie tego państwa. W 2011 r. przez granicę serbsko-macedońską przedostało się wielu nielegalnych imigrantów (ok 24% dla całego regionu). Z kolei liczba wykrytych przypadków nielegalnego przekroczenia granicy serbsko-chorwackiej rosła w najszybszym tempie (+118% w porównaniu do 2011 r.). Najbardziej reprezentatywną grupą wśród cudzoziemców są Afgańczycy, przemieszczający się zarówno przez tzw. „zielone granice”, jak również przez przejścia graniczne, natomiast największy wzrost nielegalnego przekroczenia granicy odnotowano wśród Somalijczyków i Syryjczyków. Według danych, około 2 tys. Somalijczyków zostało zatrzymanych podczas nielegalnego przekroczenia przejścia granicznego w 2012 r., podczas gdy w 2011 r. liczba ta wynosiła 617¹⁶.

Wśród narodowości bałkańskich największy odsetek przypadków nielegalnego przekroczenia granicy dotyczy osób legitymujących się paszportem Repu-

¹⁶ Ibidem, s.12, [Online], dostępne: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_ARA_2012.pdf, 28.08.2014.

bliki Kosowa. W stosunku do 2011 r. liczba przekroczeń granicy przez te osoby wzrosła o 85%.

Wzrost wykrytych przypadków nielegalnego przekroczenia granicy pomiędzy Serbią, a Chorwacją (podwójny w porównaniu do 2011 r.) potwierdza przesunięcie się szlaku nielegalnych migracji na zachód, zauważone pod koniec 2011 r. W konsekwencji, odnotowano częstszy wybór trasy biegnącej przez Serbię i Chorwację do Słowenii, niż przez Węgry. Co więcej, przypadki odnotowane na granicy rumuńsko-serbskiej wykazały 63-procentowy wzrost wykrytych przypadków, przy jednoczesnym stopniowym spadku odnotowanym w czasie trzech ostatnich miesięcy 2012 r. Ponadto, w 2012 r. miało miejsce niemal 35 tys. przypadków nielegalnego przekroczenia granicy, według informacji państw bałkańskich i sąsiadujących członków UE. Liczba ta była o 33% wyższa w porównaniu z 2011 r. Serbia okazała się państwem, mającym 40-procentowy udział we wszystkich wykrytych przypadkach, zaraz po niej uplasowała się Chorwacja (18%)¹⁷. Warto zauważyć, że Serbia odnotowała nieco więcej przypadków niż Włochy (drugie wśród państw UE) i dwa razy więcej niż Hiszpania, trzecia wśród państw UE¹⁸.

Liczba przypadków odnotowanych przez służby w regionie bałkańskim wzrosła z 6400 odnotowanych przypadków w 2012 r. do 19 500 tys. w 2013 r. Większość wykrytych przypadków dotyczyła przejścia pomiędzy Serbią, a Węgrami, w okresie pomiędzy lutym a lipcem¹⁹.

Szlaki nielegalnej imigracji

Przez wiele lat Grecja była wskazywana, jako państwo docelowe dla nielegalnych imigrantów, przedostających się na teren UE poprzez granicę grecko-turecką. Większość z nich zamierzała stamtąd udać się do innych państw członkowskich. W ciągu ubiegłych lat Grecja straciła na znaczeniu jako państwo docelowe nielegalnych imigracji. Aktualnie głównymi destynacjami są państwa członkowskie i państwa stowarzyszone w ramach strefy Schengen. Podróż przebiega bezpośrednio lub etapami, tj. przemieszczanie się po zebraniu niezbędnych środków. Migranci wykorzystują trzy główne drogi w celu przedostania się na terytorium Grecji lub innych państw członkowskich: drogą powietrzną lub poprzez lot wewnątrz strefy Schengen; drogą morską lub przez rejs wewnątrz Schengen do Włoch; trasą lądową, przez Bałkany Zachodnie lub Bułgarię. Dwa pierwsze warianty cechuje możliwość szybszego dotarcia do celu, jednak jednocześnie zwiększa to ryzyko odesłania imigrantów do Grecji i utratę środków zainwestowanych w podróż. W 2011 r. zaobserwowano zwiększoną popularność drogi lądowej, ze względu na powstałe trudności w opuszczeniu Grecji

¹⁷ Ibidem, ss. 11-16, [Online], dostępne: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_ARA_2012.pdf, 28.08.2014.

¹⁸ Ibidem, ss. 12, 20, [Online], dostępne: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_ARA_2012.pdf, 28.08.2014.

¹⁹ Frontex, Annual Risk Analysis 2014, s. 8, [Online], dostępne: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf, 28.08.2014.

promem czy samolotem. Albańskie władze zasugerowały, że tak najprawdopodobniej robili wszyscy pozaeuropejscy nielegalni imigranci²⁰.

Droga do państw strefy Schengen przez państwa Bałkanów Zachodnich jest z reguły krótsza niż przez Bułgarię czy Rumunię. Z tego też względu, nielegalni imigranci usiłują przedostać się do Węgier przez Serbię, część obiera drogę przez Serbię, Chorwację do Słowenii lub szlak przez Albanie, Czarnogórę, Chorwację i Słowenię. Podróż z Grecji odbywa się z reguły na podstawie prostych wskazówek dotyczących szlaku przez Bałkany Zachodnie i kierunku, jaki należy obrać. Imigranci zazwyczaj używają odręcznych map, z rozrysowaną trasą szlaku z Grecji do Węgier lub Słowenii i dalej do Austrii lub innych państw UE²¹.

Pochodzenie nielegalnych imigrantów

Około trzech czwartych nielegalnych imigrantów, tj. 73% to obywatele państw pozaeuropejskich. Z tego względu, tranzyt nielegalnych imigrantów do UE odbywa się przez FYROM, Serbię, Albanie, Czarnogórę i Chorwację. Większość imigrantów ze wspomnianego 33% rocznego wzrostu stanowią obywatele Afganistanu, Pakistanu, Somalii, Syrii i Maroka. Odnotowane przypadki nielegalnych przejść w znacznej części miały miejsce na granicy serbsko-macedońskiej. FYROM to państwo, gdzie prawdopodobnie organizowany jest przemyt osób do UE. Najliczniejszą grupą wśród nielegalnych imigrantów są Afgańczycy, ich liczba sięgnęła 8 tys. wykrytych tego rodzaju incydentów. Natomiast liczba zatrzymanych Syryjczyków w ostatnim kwartale 2012 r. stale rosła. W czasie próby nielegalnego przekroczenia przejścia granicznego zatrzymano 1646 obywateli tej narodowości, podczas gdy w 2011 r. ich liczba wyniosła jedynie 92.

Obywatele Erytrei pod koniec 2012 r. byli najdynamiczniej rosnącą grupą nielegalnych imigrantów, z 20 osób w trzecim do 300 obywateli w czwartym kwartale 2012 r. Grupą nielegalnych imigrantów, która także zaliczyła dynamiczny wzrost są osoby narodowości malijskiej, z 3 osób w trzecim kwartale 2012 r. ich liczba w czwartym kwartale zwiększyła się do 78. W stosunku do Pakistańczyków odnotowano zwiększoną ilość osób zatrzymanych na próbie nielegalnego przedostania się na teren UE przez przejście grecko-tureckie, jednak działania podjęte w ramach operacji Agencji Frontex, pod nazwą „Aspida”, doprowadziły do zmniejszenia się liczby nielegalnych imigrantów w tej grupie w 2012 r.²²

²⁰ Frontex, Western Balkans Annual Risk Analysis 2012 op. cit., ss. 23-24, [Online], dostępne: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_ARA_2013.pdf, 28.08.2014.

²¹ Frontex, Western Balkans Annual Risk Analysis 2013, op. cit., ss. 23-24, [Online], dostępne: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_ARA_2013.pdf, 28.08.2014.

²² Ibidem, ss. 19, 20, [Online], dostępne: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_ARA_2013.pdf, 28.08.2014.

Tabela 1. Nielegalne przekraczanie granicy pomiędzy przejściami granicznymi

10 państw o największym odsetku nielegalnego przekroczenia granicy	2010	2011	2012	Zmiana procentowa w stosunku do roku poprzedniego	Procent całości	Największy udział/granica
Afganistan	2498	7369	8065	9,4	23	macedońsko-serbska (37%)
Albania	53 078	6671	6602	-1	19	albańsko-grecka (89%)
Pakistan	202	3331	5033	51	14	macedońska-serbska (63%)
Algieria	217	1026	3029	195	8,7	rumuńsko-serbska (34%)
Somalia	375	617	2000	224	5,7	chorwacko-serbska (47%)
Syria	37	92	1 646	1689	4,7	chorwacko-serbska (43%)
Maroko	128	702	1361	94	3,9	rumuńsko-serbska (46%)
Kosowo	508	697	1287	85	3,7	węgiersko-serbska (68%)
Serbia	1012	848	747	-12	2,1	węgiersko-serbska (55%)
Palestyna	1621	794	595	-25	1,7	rumuńsko-serbska (25%)
Inne	3289	4097	4 474	9,2	13	chorwacko-słoweńska (23%)
Razem	62 965	26 244	34 839	33	100	

Źródło: *Western Balkans Annual Risk Analysis 2013*, s. 13, [Online], dostępne: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_ARA_2013.pdf, 28.08.2014.

Powyższa tabela przedstawia przepływ nielegalnych imigrantów pomiędzy granicami państw bałkańskich. Widać wyraźnie, że granicą, przez którą przechodzi najwięcej nielegalnych imigrantów różnych narodowości, jest granica macedońsko-serbska i rumuńsko-serbska.

Sposoby przewożenia imigrantów i wybrane działania UE zmierzające do ograniczenia liczby nielegalnych imigrantów

Liczba nielegalnych imigrantów przewożonych w pojazdach stale rośnie. W 2012 r. odnotowano 1667 przypadków (wzrost o 87% w 2011 r.) imigrantów ukrytych w po-

jazdach w różnych regionalnych przejściach granicznych. W odniesieniu do tzw. „zielonych granic” serbskie służby wykryły najwięcej przypadków ukrywania osób w środkach transportu (50% w stosunku do ogółu), dalej uplasowały się Chorwacja i Słowenia. Większość ukrytych imigrantów została znaleziona przy pomocy nowoczesnych technologii, np. wykrywacza dwutlenku węgla. Liczba ukrytych imigrantów na granicy serbsko-chorwackiej wzrosła do 240%²³.

Najwięcej imigrantów wkraczających na terytorium UE przez Grecję przebywa podróż ukryta na pokładach pojazdów. Imigranci często schowani są wewnątrz samochodów, busów, pociągów czy kontenerów, co niesie ze sobą często zagrożenie życia pasażerów. Typy wykorzystywanych pojazdów przez szmuglerów to wszystkie dostępne środki transportu, tj. busy, samochody, ciężarówki, pociągi pasażerskie i transportowe. Stosunkowo nową praktyką jest przemyt ciężarówek torami. Migranci często są przewożeni ciężarówkami czy pociągami bez wiedzy kierujących pojazdami, zazwyczaj odpowiednio „zapakowani” w przednich częściach pojazdów, w celu uchronienia się przed kontrolą. Imigranci bywają także przewożeni w wagonach kolejowych pasażerskich połączeń międzynarodowych wyjeżdżających z Grecji. Szmuglerzy wykorzystują oznaczenia i pieczęcie celne, aby niepostrzeżenie wywieźć imigrantów²⁴.

Unia Europejska podejmuje szereg działań, zmierzających do ograniczenia napływu nielegalnej imigracji na swoje terytorium. W 2013 r. Agencja Frontex podpisała liczne porozumienia robocze z siedemnastoma państwami, w tym także z: FYR Macedonią, Serbią, Bośnią-Hercegowiną, Albanią i Czarnogorą. Porozumienia te dotyczyły współpracy operacyjnej pomiędzy Agencją, a poszczególnymi państwami w zakresie zwalczania nielegalnej imigracji i przestępczości zorganizowanej. Współpraca ta miała, w myśl porozumienia, polegać m.in. na wymianie informacji. Przewidziano także, co istotne, udział państw-stron porozumień w działaniach operacyjnych Agencji w charakterze obserwatora²⁵.

W celu ograniczenia masowego napływu nielegalnych imigrantów przez obszar Bałkanów Zachodnich na teren UE, przeprowadzono szereg działań operacyjnych na obszarze regionu. Przedstawione zostanie kilka czynności dotyczących obszaru Bałkanów Zachodnich. Pomiędzy 12 a 22 września 2007 r. uruchomiono wspólną operację o nazwie Kras. Celem operacji było wyznaczenie przejść granicznych pomiędzy Słowenią a Chorwacją najczęściej uczęszczanych przez nielegalnych imigrantów. W operacji wzięły udział m.in.: Austria, Bułgaria, Niemcy, Włochy, Rumunia czy Wielka Brytania. W jej rezultacie zatrzymano 32 nielegalnych imigrantów i 2 osoby przedłużające swój pobyt w sposób nieuzasadniony²⁶. Jej koszt oszacowano na 159

²³ Ibidem, s. 21, [Online], dostępne: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_ARA_2013.pdf, 28.08.2014.

²⁴ Ibidem, ss. 20-23, [Online], dostępne: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_ARA_2013.pdf, 28.08.2014.

²⁵ Frontex, Third Countries – External Relations, [Online], dostępne: <http://frontex.europa.eu/partners/third-countries>, 28.08.2014.

²⁶ Frontex, General Report 2007, s. 27, [Online], dostępne: http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2007/frontex_general_report_2007_final.pdf, 28.08.2014.

tys. euro²⁷. Wznowienie tej operacji w 2008 roku kosztowało w sumie 300 tys. euro²⁸.

Kolejną wspólną operację o nazwie *Drive in*, zorientowaną na zwalczanie nielegalnej imigracji, wdrażano pomiędzy sierpniem a wrześniem 2007 r. Państwem, na którego terytorium była przeprowadzona operacja, była także Słowenia. Wśród członkowskich państw uczestniczących w przedsięwzięciu znalazły się, m.in.: Austria, Bułgaria, Niemcy, Luksemburg czy Rumunia. Oprócz celów operacyjnych i walki z nielegalną imigracją, zajęto się także problemem przemytu samochodów z UE przez Chorwację. W rezultacie wykryto 87 nielegalnych imigrantów i przechwycono 13 przemyconych samochodów²⁹. Szacunkowe koszty przedsięwzięcia sięgnęły 116 tys. euro. Ostatnie z omawianych wspólnych operacji się w latach 2011 i 2012 (obie pod nazwą *Neptune*). Pierwsza trwała od 25 maja do 26 lipca 2011 r. Warto nadmienić, że wzięły w niej udział także państwa, jak: Albania, Bośnia, FYROM i Chorwacja. Za cel postawiono ograniczenie nielegalnej imigracji na szlaku bałkańskim. Koszt operacji to 300 tys. euro³⁰. Drugie działanie o tej samej nazwie miało miejsce pomiędzy 4 a 25 kwietnia 2012 r. i zostało utworzone w celu zwalczania nielegalnej imigracji do UE przez Bałkany Zachodnie. Do państw biorących udział w tej operacji dołączono Czarnogórę, a kwota poniesiona na działania opiewała na 136 690 tys. euro³¹.

Podsumowując, w okresie 2007-2012 UE za pośrednictwem Agencji Frontex przeprowadziła sześć wspólnych operacji, zmierzających do ograniczenia masowej fali nielegalnej imigracji przez region Bałkanów Zachodnich. Istotnym krokiem było zacieśnienie współpracy z państwami z regionu. Jakkolwiek problem nadal istnieje i wymagana jest dalsza współpraca pomiędzy UE a państwami bałkańskimi, jak również wzmacnianie granic państw regionu, należy odnotować pewien postęp w zakresie pracy na rzecz bezpieczeństwa granic UE, ale jest on nadal niewystarczający.

Podsumowanie

Liberalizacja reżimu wizowego dla regionu Bałkanów Zachodnich wystawiła na próbę nie tylko faktyczne bezpieczeństwo granic zewnętrznych Unii, ale przede wszystkim efektywność potencjalnych państw członkowskich w egzekwowaniu i kontrolowaniu przepływów ludności w obszarze swojej jurysdykcji i w dalszej perspektywie, dojrzałość do przystąpienia do strefy Schengen. Aktualnie Unia Europejska

²⁷ Ibidem, s. 24, [Online], dostępne: http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2007/frontex_general_report_2007_final.pdf, 28.08.2014.

²⁸ Frontex, Archive of operations – Kras, [Online], dostępne: <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/sLNVgN>, 28.08.2014.

²⁹ Frontex, General Report 2007, op. cit., s. 27, [Online], dostępne: http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2007/frontex_general_report_2007_final.pdf, 28.08.2014.

³⁰ Frontex, Archive of Operations – Neptune, [Online], dostępne: <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/WdhF33>, 28.08.2014.

³¹ Frontex, Archive of Operations – Neptune, [Online], dostępne: <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/aO5XO6>, 28.08.2014.

odnotowuje od kilku lat stabilny wzrost przypadków prób przekroczenia granicy UE przez nielegalnych imigrantów, głównie obywateli państw pozaeuropejskich, takich jak: Afganistan, Somalia, Syria czy Pakistan. Wśród obywateli państw bałkańskich, najwięcej przypadków nielegalnego przekraczania granicy odnotowano wśród osób legitymujących się paszportem Republiki Kosowa. Najdynamiczniej rosła liczba przypadków niedozwolonego przekroczenia przejścia granicznego pomiędzy Serbią a Chorwacją (118% pomiędzy 2011 r. a 2012 r.). Największa liczba przypadków niezgodnego z prawem przekraczania granicy (24% w stosunku do całości dla regionu) odnotowywana jest na granicy serbsko-macedońskiej.

Imigranci na terytorium UE trafiają najczęściej przez Grecję, skąd później przenoszą się do innych państw strefy Schengen. Podróż odbywają zazwyczaj ukryci we wszelkich dostępnych środkach transportu, często w warunkach zagrażających ich życiu lub zdrowiu. Unia Europejska podjęła starania zmierzające do ograniczenia procederu nielegalnej imigracji. W tych działaniach aktywnie biorą udział państwa bałkańskie. Niezgodna z przepisami prawa imigracja będzie jeszcze najprawdopodobniej trwała przez wiele lat. Stanowi ona jedno z głównych zagrożeń dla bezpieczeństwa granic UE i niezbędne są dalsze działania, zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym, w obrębie całego regionu.

LITERATURA

Najważniejsze dokumenty:

- CARDS Assistance Programme to the Western Balkans Regional Strategy Paper 2002-2006, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/regional_strategy_paper_en.pdf, 28.08.2014.
- Frontex, Annual Risk Analysis 2014, [Online], dostępne: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf, 28.08.2014.
- Frontex, General Report 2007, [Online], dostępne: http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2007/frontex_general_report_2007_final.pdf, 28.08.2014.
- Frontex, Western Balkans Annual Risk Analysis 2012, [Online], dostępne: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_ARA_2012.pdf
- Frontex, Western Balkans Annual Risk Analysis 2013, [Online], dostępne: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_ARA_2013.pdf, 28.08.2014.
- Rada Unii Europejskiej, komunikat prasowy. Visa liberalisation for Albania and Bosnia and Herzegovina, Bruksela 8 listopada 2010 r., 15957/10, s. 1-2., [Online], dostępne: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/117555.pdf, 28.08.2014.
- Rozporządzenie Rady nr 1085/2006 z dnia 17 lipca 2006 r. ustanawiające instrument pomocy przedakcesyjnej (IPA), Dziennik Urzędowy L, 2006, nr 210, s.82, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0082:0093:PL:PDF>, 28.08.2014.
- Rozporządzenie Rady nr 539/2001z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz

te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich L, 2001, nr 81, s. 1, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R0539&from=EN>, 28.08.2014.

Najważniejsze artykuły:

- Bechev D., Carrots, *Sticks and norms: the EU and regional cooperation in Southeast Europe*, „Journal of Southern Europe and the Balkans”, tom 8, nr 1, 2006, [Online], dostępne: http://www.sant.ox.ac.uk/esc/esc-lectures/carrots_sticks.pdf, 28.08.2014.
- Bechev D., *Opinion Piece: EU and the Balkans: The Long and Winding Road to Membership*, [Online], dostępne: http://www.sant.ox.ac.uk/seesox/opinionpieces/bechev2005_2.pdf, 28.08.2014.
- Muś J., *Integracja Macedonii z Unią Europejską – przebieg, perspektywy i wyzwania*, [w:] M. Filipowicz (red.), *Konflikty narodowe i europejskie aspiracje państw bałkańskich*, Lublin 2011, s. 66-68.
- Pawłowski K., *Kosowo w Procesie integracji europejskiej*, [w:] M. Filipowicz, *Konflikty narodowe i europejskie aspiracje państw bałkańskich*, Lublin 2011, s. 103-133.
- Petrovic M., *Freedom of movement in the European Union: Visa liberalisation in the Western Balkan countries*, “Migration Studies Unit Working Papers”, No. 2010/04, [Online], dostępne: http://www.lse.ac.uk/government/research/resgroups/MSU/documents/workingPapers/WP_2010_04.pdf, 28.08.2014.

Adresy stron internetowych:

- *Ministry of Foreign Affairs, Republic of Kosovo, Kosovo joins MARRI, Minister Hoxhaj calls it a step forward in visa liberalization*, [Online], dostępne: <http://www.mfa-ks.net/?page=2,4,2376>, 28.08.2014.
- *Frontex, Archive of Operations, Neptune*, [Online], dostępne: <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/WdhF33>, 28.08.2014.
- *Frontex, Archive of Operations, Neptune*, [Online], dostępne: <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/aO5XO6>, 28.08.2014.
- *Frontex, Third Countries – External Relations*, [Online], dostępne: <http://frontex.europa.eu/partners/third-countries>, 28.08.2014.
- *Frontex, Archive of operations – Kras*, [Online], dostępne: <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/sLNVgN>, 28.08.2014.

ALEKSANDRA CICHA

WYDZIAŁ POLITOLOGII I STUDIÓW MIĘDZYNARODOWYCH
UNIwersytet MIKOŁAJA KOPERNIKA W TORUNIU

Wpływ pozaprawnych uwarunkowań na formułowanie i realizację priorytetów przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej na przykładzie prezydencji czeskiej i polskiej

Streszczenie: Zmiany instytucjonalno-prawne wprowadzone na mocy traktatu lizbońskiego zasadniczo ograniczyły obszar tematyczny priorytetów dobieranych przez państwa członkowskie mające sprawować przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej (Radzie UE). Posługując się przykładem prezydencji Republiki Czeskiej i Polski, w treści artykułu wskazano pozaprawne czynniki, które w równie istotnym stopniu wpływają na wyselekcjonowanie priorytetów, konieczność podejmowania nagłych działań w celu ich realizacji poprzez tzw. zarządzanie kryzysowe, jak również na ostateczną ocenę półrocznego przewodnictwa.

Wstęp

Przejęcie przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, ze względu na dość rzadką sposobność do jego pełnienia, słusznie uważane jest za wydarzenie prestiżowe dla każdego państwa członkowskiego. Jest ono tym bardziej ważne z punktu widzenia nowych członków Unii Europejskiej (UE), którzy jak Republika Czeska i Polska mieli okazję dopiero co debiutować w tej roli. Za jego sprawą każde z państw otrzymuje osobliwą okazję do tego, żeby zaznaczyć, a przede wszystkim umocnić, swoją pozycję w Unii. Przewodniczenie działaniom UE to bowiem nie tylko obowiązki, angażujące znaczną część administracji państwowej i środowisk eksperckich w przedsięwzięcia związane z organizowaniem prac organów i instytucji unijnych, czy też z podejmowaniem próby doprowadzenia do konsensusu w sytuacjach konfliktowych. Funkcja ta związana jest również z niepowszednią szansą na ekspozycję problemów szczególnie istotnych dla państwa prezydencji na arenie całej UE¹.

Głównym narzędziem służącym forsowaniu narodowych interesów w ogólnie przyjęty interes Unii i jej państw członkowskich, jak również podstawowym czynnikiem formułowania oceny półrocznego przewodnictwa, są odpowiednio dobrane przez prezydencję priorytety. Mogą one obejmować swym zakresem różnorodne dziedziny,

¹ Por.: A. Adamczyk, *Rola prezydencji w realizacji europejskich priorytetów Finlandii*, [w:] R. Riedel, P. Klimontowski (red.), 2011. *Polska Prezydencja w Unii Europejskiej*, Opole 2011, ss. 343-344.

a ich wybór zależy w głównej mierze od kreatywności państwa pełniącego tę funkcję. W tym kontekście niezwykle ważna jest umiejętność zidentyfikowania owych obszarów preferencyjnych, a przede wszystkim umiejętność sprawnego ich ukrycia w inicjowanych debatach i procesach politycznych zachodzących wewnątrz Unii².

Punkt wyjścia niniejszego artykułu stanowić będzie stwierdzenie, iż dobór priorytetów oraz ich ostateczną realizację determinuje nie tylko kontekst instytucjonalno-prawny związany z wejściem w życie Traktatu z Lizbony. Warty podkreślenia są bowiem także inne czynniki o charakterze pozaprawnym, które często w sposób nie mniej istotny wpływają na tematykę podejmowaną w priorytetach poszczególnych przewodnictw, a także możliwość ich realizacji. Jeśli mają one charakter niespodziewany, to wymagają szybkiego ustosunkowania się do nich. Niekiedy występowanie czynników pozaprawnych odbija się także echem na ocenie działania danego państwa, w ramach przewodniczenia pracom Rady UE.

Wybór Republiki Czeskiej jako państwa, które wraz z Polską zostanie poddane analizie wskazanego problemu, podyktowany jest kilkoma aspektami. Doświadczenie państwa o podobnym stażu w Unii Europejskiej, które nie posiadało wcześniejszej praktyki w sprawowaniu prezydencji, a także pełniącego swe obowiązki na zasadach traktatowych sprzed reformy lizbońskiej, wydało się być ciekawym do porównania. W czasie pełnienia przewodnictwa przez Czechów funkcja ta wiązała się ze zwiększoną w stosunku do Polski ilością obowiązków, a co za tym idzie częstszym ustosunkowywaniem się do niespodziewanych wydarzeń. Dodatkowo Republika Czeska rozpoczynała półroczny okres prezydencji, posiadając odmienną niż Polska pozycję w *trio*, a nawet w samej Unii Europejskiej. Ponadto, autorce pracy chodziło o wskazanie, iż wyjątkowość prezydencji czeskiej wynikała z faktu wystąpienia kryzysu wewnętrznego, związanego z upadkiem rządu w trakcie jej sprawowania, jak również nawalem wydarzeń światowych odbijających się echem na ostatecznej ocenie tego przewodnictwa.

Półroczne sprawowania prezydencji

Paradoksalnie już sama część roku kalendarzowego, w której przyjdzie przewodniczyć w Radzie UE danemu państwu członkowskiemu, ma znaczenie dla skuteczności podejmowanych przez nią działań. Jak wskazują różni badacze³, poszczególne półroczna zasadniczo różnią się od siebie, pod względem możliwości wykonywania zadań oraz efektywnego wykorzystania czasu, w którym sprawowana jest prezydencja. Pierwsza część roku daje możliwości ku temu, żeby wykorzystać ją w sposób bardziej wydajny ze względu na to, że przewodnictwo pełnione w drugiej połowie okrojone jest o przypadające w tym terminie lipiec i sierpień, które w strukturach unijnych są miesiącami urlopów wakacyjnych. Dodatkowo, koniec roku to czas związany z okresem

² Por.: Z. Czachór, *Proces kreowania i upowszechniania priorytetów prezydencji na przykładzie Polski*, [w:] J. Nadolska, K. A. Wojtaszczyk (red.), *Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, ss. 95-97.

³ M.in. Jan Barcz, Marcin Czyżniewski, Marcin Jatzak, Bartłomiej Nowak i Beata Słonimska.

bożonarodzeniowym i noworocznym, w którym wszelkie działania niewymagające natychmiastowego lub ciągłego zarządzania są zawieszane. Tak więc do dyspozycji prezydencji zostaje *de facto* zaledwie 4-4,5 miesiąca⁴. Ponadto, każdą część roku często charakteryzuje zupełnie inny rodzaj strategicznych decyzji, które podejmowane są na łamach organizacji. Dawniej w pierwszej połowie roku ustalane były ceny produktów rolnych. Z kolei druga połowa od zawsze związana jest z uchwalaniem budżetu na następny rok. Dodatkowo, wiele spośród spraw o istotnym znaczeniu zamykanych jest właśnie w tej części roku. Powoduje to przejmowanie większej odpowiedzialności przez państwa przewodniczące Unii właśnie w tym okresie⁵.

Republika Czeska sprawowała przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej w pierwszej połowie 2009 r. To właśnie ta część roku zwykle preferowana jest przez państwa ze względu na możliwość wykorzystania pełnych sześciu miesięcy na realizację założonych w programie priorytetów. Biorąc pod uwagę zaplanowane wcześniej działania, można stwierdzić, iż okres ten obfitował w wiele ważnych wydarzeń o międzynarodowym charakterze. Najważniejszymi z nich była wizyta Baracka Obamy w Pradze, która przyniosła Republice Czeskiej obowiązek zapoczątkowania dialogu z nową administracją waszyngtońską w trakcie szczytu UE-USA. Dodatkowo, planowane były szczyty UE-Kanada, UE-Rosja, UE-Bałkany, a także inauguracja Partnerstwa Wschodniego⁶, jako nowej inicjatywy unijnej wobec państw Europy Wschodniej⁷.

Z kolei Polska sprawowała prezydencję w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2011 r. Tak więc w odróżnieniu od Republiki Czeskiej miała bardziej ograniczoną sposobność forsowania swych narodowych interesów na forum Unii Europejskiej. Jeśli chodzi o standardowe, zaplanowane na drugą połowę roku, działania na pierwszy plan wysuwa się to związane z uchwaleniem rocznego budżetu na 2012 r. Jego przyjęcie odbyło się stosunkowo szybko i bezproblemowo, co uważa się za znaczne osiągnięcie polskiej prezydencji. Podkreśleniem tego był bowiem kontrast w stosunku do rozmów na temat budżetu, obejmującego swym zakresem rok poprzedni oraz fakt, że od czasu zreformowanej formuły uchwalania budżetu w okresie polskiej prezydencji po raz pierwszy osiągnięto porozumienie mieszcząc się w ramach czasowych przewidzianych w traktatach⁸. Dodatkowo, pierwsze miesiące swego przewodnictwa, ze względu na brak poważniejszych zadań (co wynikało z okresu wakacyjnego w strukturach instytucji unijnych), Polska mogła wykorzystać na promocję dorobku własnej kultury

⁴ Por.: M. Jaczak, B. Słomińska, *Dobór priorytetów przez państwa członkowskie sprawujące przewodnictwo w Radzie UE w latach 2002-2008 – wnioski dla Polski*, „Biuletyn Analiz UKiE”, nr 22, 2009, s. 56.

⁵ Por.: M. Czyżniewski, K. Witkowska-Chrzczonec, *Prezydencja Republiki Czeskiej w Radzie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, ss. 79-80.

⁶ Partnerstwo Wschodnie to program, który określa wschodni wymiar polityki UE w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Głównym jego założeniem jest zacieśnianie współpracy z Ukrainą, Mołdawią, Białorusią, Gruzją, Armenią i Azerbejdżanem.

⁷ Por.: M. Czyżniewski, *Priorytety czeskiego przewodnictwa w Unii Europejskiej*, [w:] J. Knopek (red.), *Unia Europejska jako współczesny aktor stosunków międzynarodowych*, Toruń 2009, ss. 155-157.

⁸ Por.: B. Nowak, *Ostatnia prezydencja dużych oczekiwań – refleksje po prezydencji Polski w Radzie UE*, „Raporty i Analizy”, nr 2, 2012, ss. 11-12.

i dziedzictwa narodowego. To zadanie było realizowane z powodzeniem. Zorganizowano bowiem w sumie aż 400 zagranicznych imprez pod patronatem prezydencji (w tym wystaw, koncertów i spektakli)⁹. Wydaje się, że mimo ograniczeń związanych ze skróconym czasem rzeczywistego przewodniczenia Radzie UE Polska maksymalnie wykorzystała go na realizację założonych w programie prezydencji celów.

Rola państwa w *trio* prezydencji

Zgodnie z zapisem zawartym w Deklaracji nr 9 dołączonej do Traktatu Lizbońskiego, podczas ustalania kolejności następujących po sobie prezydencji (a więc zarazem komponowania *trójek*), niezwykle istotne jest zachowanie różnorodności państw członkowskich, a także zrównoważenie pod względem demograficznym i geograficznym całej Unii¹⁰. Zapobiegać to ma czasowej dominacji pewnych części Unii Europejskiej i forsowania tematyki charakterystycznej dla danych regionów. W doborze tym, nie mniej istotne, jest również zgrupowanie co najmniej jednego państwa posiadającego już wcześniejsze doświadczenie w sprawowaniu prezydencji, a także państw ze stosunkowo krótkim stażem w organizacji. Zaznacza się także, że poszczególne grupy powinny posiadać w swym składzie nie więcej niż jedno duże państwo członkowskie¹¹. Dodatkowo, państwa należące do tych ze „starej piętnastki”, posiadają już doświadczenie nabyte dzięki wielokrotnej praktyce w tej dziedzinie, które może się okazać bezcenne podczas pomocy nowemu państwu¹².

Republika Czeska w ramach działań programowych wpisywała się w dorobek *trio* Francja-Czechy-Szwecja, w którym pełniła rolę państwa mniejszego i niedoświadczonego. Silnie ugruntowana pozycja współtowarzyszy w strukturach europejskich miała jednak wpływ na brak formułowania wygórowanych oczekiwań względem osiągniętych przez nią efektów¹³.

Jeszcze przed przejściem przez Czechów pełnienia tej funkcji, zupełnie poważnym tonem dyskutowano rozwiązanie, zgodnie z którym zamiast samodzielnej prezydencji w RE mieliby niejako dzielić prezydencję wraz z kończącymi właśnie swe obowiązki Francuzami. Bardziej radykalną wizją prezentowaną przez niektóre środowiska było przedłużenie ich przewodnictwa o kolejne sześć miesięcy z pominięciem Republiki Czeskiej¹⁴. Już samo podjęcie dyskusji o użyciu takich środków świadczy o obawach

9 Por.: R. Pawłowski, *Kulturalna prezydencja. Pierwsza taka ofensywa*, „Gazeta Wyborcza”, 02.03.2013.

10 Por.: art. 1 ust. 1 Deklaracji odnoszącej się do artykułu 16 ustęp 9 Traktatu o Unii Europejskiej dotycząca decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady, [w:] Dz. U. UE nr C 83 z 30 marca 2010 r.

11 Por.: J. Sozański, *Prezydencja w Unii Europejskiej*, Warszawa-Poznań 2010, ss. 17-18.

12 Por.: M. Czyżniewski, K. Witkowska-Chrzczonek, op. cit., ss. 86-87.

13 Por.: A. Łada, *Przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej 2011 – wyzwania stojące przed Polską*, Warszawa 2010, ss. 3-4.

14 Postulaty takie wysuwali m.in. czołowi politycy francuscy, wśród nich był sam ówczesny prezydent Francji – Nicolas Sarkozy.

oraz zupełnym braku zaufania do Czechów prezentowanym przez Francuzów – liderów „trójki”¹⁵.

Z kolei w trakcie swego półrocznego przewodnictwa Republika Czeska weszła w otwarty spór polityczny z Francją. Było to konsekwencją nieprzychylniej postawy wykazywanej przez prezydentów obu państw wobec siebie. Czesi, jako nowy członek UE, chcąc w pełni zrealizować zaplanowane na ten czas projekty i przedsięwzięcia, powinni zabiegać o poparcie ze strony najbardziej wpływowych członków organizacji. Mając w bezpośrednim sąsiedztwie francuską prezydencję, wydawałoby się, że mają ułatwioną sytuację. Tylko w taki sposób można bowiem prowadzić skuteczną politykę europejską. Z kolei uznając Francję za wroga, narażeni byli na zagrania polityczne z jej strony polegające na negowaniu ich działań¹⁶.

W ostatecznym rozrachunku czeskiej prezydencji nie można uznać za jedną z bardziej aktywnych. Oczywiście jest, że w dużej mierze przyczyniły się do tego kryzys wewnętrzny i fakt braku wcześniejszego doświadczenia w pełnieniu tej funkcji, co przełożyło się również na nieumiejętność promowania sukcesów. Jednakże bezpośrednie przejście przewodnictwa od jakże wpływowej w strukturach unijnych Francji miało niewątpliwie wpływ na przyćmienie czeskich działań¹⁷.

Polska z kolei, obejmując swoje przewodnictwo, przyjmowała osiemnastomiesięczny program działania wraz z Danią i Cyprem, znajdując się w zgoła odmiennej sytuacji niż Republika Czeska. W ramach przyjętego modelu rotacji przewidziano dla niej rolę państwa dużego – lidera, który wzorując się na największych członkach Unii, ma być prekursorem wspólnych inicjatyw. Wobec tych uwarunkowań Polska miała bardzo duże ambicje, aby sprawować je w sposób aktywny. Deklaracje polskich elit politycznych w tym kontekście były jednoznaczne. Warto przy tej okazji zacytować wypowiedź ówczesnego sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej – Mikołaja Dowgielewicza. Podczas dyskusji o zamianie kolejności sprawowania prezydencji ze względu na przypadający w Polsce termin wyborów parlamentarnych na forum Sejmu, stwierdził on: *Rząd pana premiera Donalda Tuska zdecydował, że nie zamienimy się z nikim. Wynika to z tego, że chcemy być liderem tej trójki. Gdybyśmy z tego zrezygnowali, oddalilibyśmy także pewien kapitał polityczny, który zyskujemy. Obecny układ kalendarzowy jest najlepszy, jeżeli chodzi o to, aby skutecznie przeprowadzić prezydencję, skutecznie zrealizować priorytety*¹⁸.

Ze względu na wiodącą rolę Polski w ramach „trójki” inne państwa członkowskie kierowały w stosunku do niej duże oczekiwania. Sprostanie im nie było jednak łatwe.

¹⁵ Por.: M. Czyżniewski, *Czeskie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej. Przygotowanie i organizacja*, „Analizy Natolińskie”, nr 1(43), 2010, s. 1.

¹⁶ Por.: K. Witkowska-Chrzczonek, *Czeska prezydencja lekcją dla Polski?*, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/100721_czeska_prezydencja_pl.htm, 14.03.2013.

¹⁷ Por.: A. Fuksiewicz, A. Łada, *The Czech Presidency in the Council of the European Union – the view from Poland*, „Research report by Institute of Public Affairs”, 2009, ss. 31-32.

¹⁸ Sprawozdanie stenograficzne z 28 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 6 listopada 2008 r. (drugi dzień obrad), Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja VI, Warszawa 2008, s. 191.

Pierwszorzędną tematyką był bowiem kryzys ekonomiczny oraz ten związany z zadłużeniem strefy euro. Polacy mieli jednak ograniczone możliwości uczestniczenia w podejmowaniu decyzji z tym związanych ze względu na brak członkostwa w tym obszarze. Pomimo tego udawało się im odgrywać istotną rolę. W odniesieniu do następujących po Polsce prezydencji oczekiwania były już znacznie mniejsze, zwłaszcza w kontekście prowadzenia przez nie polityki zagranicznej. Dania korzysta bowiem z tzw. klauzuli *opt-out*¹⁹ w polityce bezpieczeństwa²⁰. Cypr, z kolei ze względu na ograniczone możliwości podołania obowiązkowi przez nieliczną administrację tego osiemset tysięcy państwa, zdecydował o przekazaniu wielu spośród przydzielonych mu zadań na rzecz sekretariatu Rady UE²¹.

Pozycja państwa w Unii Europejskiej w okresie sprawowania prezydencji

Zgodnie z założeniem Ryszarda Zięby jednym z zasadniczych uwarunkowań polityki zagranicznej państwa jest jego pozycja w systemie stosunków międzynarodowych. Miejsce danego podmiotu w owej strukturze (centralne lub peryferyjne) determinuje bowiem możliwość podejmowania przez niego skutecznych i ambitnych działań²². Zasada ta z powodzeniem znajduje swe przełożenie także na mechanizm prezydencji. Od pozycji państwa w Unii Europejskiej zależeć będzie, każdorazowo, jego zdolność do skutecznego wywierania wpływu na politykę i kierunki rozwoju organizacji. Ponadto, im lepsze w niej miejsce (w trakcie sprawowania półrocznego przewodnictwa), tym większa możliwość inicjowania nowych rozwiązań w ramach procesu decyzyjnego, jak również aktywnego forsowania interesów narodowych.

Istnieje wiele różnorodnych kryteriów, na podstawie których można dokonywać oceny pozycji państwa w UE. Jednymi z podstawowych czynników wartościujących są te o charakterze ekonomicznym (np. dochód narodowy, przynależność do strefy euro), politycznym (wyrażone poprzez aktywność klasy politycznej lub potencjał militarny) oraz geograficznym (wielkość terytorialna państwa, jego położenie). Często, nie bez znaczenia, pozostają również bardziej subiektywne kryteria oceny, jak chociażby wcześniejsze doświadczenie wzorowej współpracy z innym uczestnikiem systemu międzynarodowego lub kreowanie pozytywnego wizerunku poza granicami państwa²³. Dodatkowo, istotnym aspektem w kontekście pozycji państwa

¹⁹ W 1992 r. (w Traktacie z Maastricht) Dania wywalczyła klauzule *opt-out*, które zwalniają ją z wejścia do Strefy Euro, Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, polityki azylowo-immigracyjnej i tzw. obywatelstwa europejskiego.

²⁰ Por.: B. Nowak, op. cit., ss. 17-18.

²¹ Por.: F. Tereskiewicz, *Cypryjska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej*, „Studia i Analizy Europejskie”, nr 2(10), 2012, s. 22.

²² Por.: R. Zięba, *Uwarunkowania polityki zagranicznej państwa*, [w:] R. Zięba (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Toruń 2007, ss. 17, 31.

²³ Por.: M. Bielecka, *Role międzynarodowe państwa*, [w:] R. Zięba (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Toruń 2007, s. 181.

w Unii Europejskiej jest jego potencjał ludnościowy, który przekłada się na liczbę mandatów przysługujących w Parlamencie Europejskim, a także głosów ważonych w Radzie UE.

W momencie przejścia obowiązków w ramach prezydencji Republika Czeska posiadała 24 europarlamentarzystów²⁴ oraz 12 głosów, podczas głosowania większością kwalifikowaną w Radzie UE. Klasyfikuje ją to raczej pośrodku rankingów zestawiających wszystkich członków organizacji dla obu tych czynników. Z kolei w odniesieniu do potencjału politycznego właściwym będzie stwierdzenie, iż postulaty Republiki Czeskiej są analogiczne do tych prezentowanych przez mniejszych członków UE (np. większa demokratyzacja procesu podejmowania decyzji). Pomimo dość dużego poparcia społeczeństwa czeskiego dla idei integracji europejskiej, w środowisku europejskim utrwalił się obraz Czech jako państwa sceptycznie nastawionego do procesów zjednoczeniowych²⁵. Dodatkowo, ciągnący się od 2006 r. kryzys rządowy oraz eurosceptyczna postawa prezydenta wpłynęły na wizerunek tego państwa jako nieprzewidywalnego, zwlekającego z ratyfikacją Traktatu lizbońskiego²⁶.

Pozycja Polski w UE zdecydowanie różni się od czeskiej. Nasz potencjał wyraża 51 mandatów w Parlamencie Europejskim, 27 głosów ważonych, a także szósta pozycja pod względem wielkości terytorialnej. Czyni to Polskę liderem w regionie Europy Środkowo-Wschodniej²⁷. Ponadto, jej miejsce w strukturach europejskich w znacznym stopniu uwydatnia strategiczne partnerstwo z Niemcami. Co więcej, od czasu wejścia Polski do Unii, równoległe z jej miejscem na mapie Europy wzmocniła się także pozycja gospodarcza. Dużym uznaniem cieszyło się bowiem to, w jaki sposób przeciwdziałała negatywnym skutkom światowego kryzysu finansowego „na swoim podwórku”²⁸.

Ta z goła odmienna pozycja Republiki Czeskiej i Polski w organizacji wpływała na kierowanie w stosunku do tych państw zupełnie innych oczekiwań związanych z objęciem przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. W kierunku Czech nie formułowano w zasadzie zbyt wygórowanych wymagań. Można to postrzegać dwojako. Z jednej strony, można było odnieść wrażenie, iż traktowano to państwo jako niezdolne do zainicjowania jakiegokolwiek znaczącego projektu. Z drugiej zaś – każdy z postępów w którejś z dziedzin miał szansę być korzystnie odbieranym przy ocenie efektywności prezydencji²⁹.

²⁴ Liczba ta zmieniła się pod koniec półrocznego okresu przewodnictwa. W wyborach do Parlamentu Europejskiego, które odbyły się w czerwcu 2009 r. obywatele Republiki Czeskiej wybierali już tylko 22 jej członków.

²⁵ Por.: M. Czyżniewski, K. Witkowska-Chrzczonek, op. cit., ss. 121-126.

²⁶ Por.: A. Łada, op. cit., s. 2.

²⁷ Por.: P. Kaniok, *Jakie nauki płyną dla Polski z czeskiego przewodniczenia Radzie UE?*, [w:] O. Krutílek, A. Wołek (red.), *Bezplodny Sojusz? Polska i Czechy w Unii Europejskiej*, Kraków-Bрно 2011, ss. 211-212.

²⁸ Por.: K. A. Wojtaszczyk, *Wpływ Polski na funkcjonowanie Unii Europejskiej – bariery i perspektywy*, [w:] C. Żołędowski (red.), *Wybrane zagadnienia w perspektywie politologicznej i medialnej*, Warszawa 2012, ss. 111-113.

²⁹ T. Młynarski, *Wyznacznik efektywności prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w świetle reformy*

Ugruntowana pozycja Polski w ramach UE, jak również wysoki poziom zaufania, jaki przejawiali do niej najbardziej znaczący członkowie organizacji, wpływały na to, że mogła ona z powodzeniem realizować swoje interesy narodowe oraz priorytety prezydencji. Przekładało się to także na większą zdolność wpływania na politykę i kierunek rozwoju UE. Jednakże w przypadku tak dużych oczekiwań, znacznie łatwiej było o porażkę na którymkolwiek polu.

Aktualna sytuacja międzynarodowa oraz wewnętrzna Unii Europejskiej w trakcie sprawowania prezydencji w Radzie Unii Europejskiej

O ile dobór priorytetów wpisanych w program prezydencji odbywa się na zasadzie wcześniejszych przygotowań, to już sama ich realizacja nie jest tak oczywista i możliwa do przewidzenia. W trakcie półrocznego okresu przewodniczenia pracom Rady UE zdarzają się bardzo często nieplanowane sytuacje wymagające od urzędników natychmiastowych reakcji, lub takie, które wprawdzie trwają już jakiś czas, wpływając znacząco na ogólną sytuację międzynarodową, lecz załagodzenie ich oddziaływania jest praktycznie niemożliwe³⁰. Elementem wymagającym szczególnego zaangażowania jest więc w tym kontekście tzw. zarządzanie kryzysowe, które pozwala łagodzić negatywne skutki kryzysów politycznych, ekonomicznych lub po prostu nieprzewidzianych zdarzeń. Doświadczenia wielu prezydencji uświadamiają, że administracji państwowej przychodzi obcować, a przede wszystkim reagować, nawet na takie incydenty, jak ataki terrorystyczne, wybuchy konfliktów zbrojnych czy też spory na tle surowcowym³¹.

Pierwsza w historii prezydencja Republiki Czeskiej przypadła na wyjątkowo niespokojny czas na arenie międzynarodowej. Już w początkowych tygodniach swojego urzędowania Czesi zmuszeni byli przystąpić do rozmów negocjacyjnych pomiędzy Ukrainą a Rosją. Dyskutowana kwestia dotyczyła kryzysu energetycznego związanego z przerwaniem dostaw rosyjskiego gazu. Początkowo uznawano, że jest to bilateralny problem handlowy. Z czasem okazał się być on na tyle poważny, że jego skutki zaczęły być odczuwalne także przez kilku członków Unii Europejskiej. Podjęto więc szybkie działania mediacyjne, w które głęboko zaangażowany był premier Mirek Topolánek. Negocjacje te zakończyły się porozumieniem, a czeskie działania w ostatecznym rozrachunku oceniane były jako profesjonalne i skuteczne³².

Nieoczekiwany wydarzeniem był również kolejny już kryzys izraelsko-palestyński w Strefie Gazy. W tym przypadku czeska dyplomacja wydawała się być nie-

Traktatu lizbońskiego, [w:] A. Nowak-Far (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Praktyka i teoria*, Warszawa 2011, s. 214.

³⁰ Por.: M. Jateczak, B. Słomińska, op. cit., s. 58.

³¹ Por.: M. Izdorczyk, *Zarządzanie kryzysowe podczas przewodnictwa w Radzie UE*, [w:] Z. Czachór, M. J. Tomaszuk (red.), *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, Poznań 2009, ss. 77-84.

³² Por.: D. Král, V. Bartovic, V. Řiháčková, *The 2009 Czech EU Presidency: Contested Leadership at a time of Crisis*, Stockholm 2009, ss. 54-55.

przygotowana na prowadzenie negocjacji w regionie Bliskiego Wschodu, a pewne nieprzemyślane działania w tym nie pomagały³³. Już na początku stycznia 2009 r. zdecydowano o wysłaniu unijnej misji mediacyjnej, na czele której stanął Minister Spraw Zagranicznych Czech – Karel Schwarzenberg. W krótkim odstępie czasowym z podobnym zadaniem na Bliski Wschód udał się sam prezydent Francji, Nicolas Sarkozy, co odebrane zostało jako kolejny wyraz próby podważenia znaczenia czeskiej prezydencji³⁴.

W odniesieniu do spraw wewnętrznych Unii Europejskiej okres czeskiego przewodnictwa komplikowały dodatkowo przypadające w tym półroczu wybory do Parlamentu Europejskiego. Był to niestabilny politycznie czas związany ze zbliżającą się zmianą Komisji Europejskiej, a ze względu na niepewność ratyfikacji Traktatu lizbońskiego nie było do końca pewne, czy zaistnieje potrzeba obsadzenia przewidzianego w nim zupełnie nowego stanowiska stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej³⁵.

Okres polskiego przewodnictwa również przypadł w czasie pełnym niepokoїв, jednakże w przeciwieństwie do czeskiego nie obfitował już w taką liczbę nieprzewidzianych i zaskakujących zdarzeń. Z okoliczności stanowiących tło prezydencji na pierwszy plan wysuwa się jednoznacznie kryzys zadłużeniowy w strefie euro. Problemy gospodarcze, z jakimi przyszło się zmierzyć większości państw członkowskich UE, w znacznym stopniu wpływały na stanowiska ich przywódców wobec różnorodnych inicjatyw prezydencji, i nie tylko jej³⁶. Szybko okazało się, że problem deficytu budżetowego i długu publicznego wśród członków organizacji jest poważny i wymaga fundamentalnych zmian w sposobie funkcjonowania Unii Gospodarczej i Walutowej. W sytuacji tej niezwykle dotkliwą była groźba wystąpienia Grecji ze strefy euro, a także spadek zaufania do wspólnej waluty na rynkach międzynarodowych. Pewne ograniczenie w stosunku do możliwości udziału polskiej prezydencji stanowił fakt, że nie jest ona członkiem strefy euro, a więc nie mogła odgrywać aż tak istotnego znaczenia, na jakie miałyby ambicje³⁷.

Na możliwości polskiej prezydencji pejoratywnie wpływały również wydarzenia związane z tzw. Arabską Wiosną³⁸. Szczególne piętno przyniosła zbrojna inter-

³³ Izraelska inwazja w Strefie Gazy nazwana została „usprawiedliwionym aktem samoobrony” przez rzecznika Ministra Spraw Zagranicznych Republiki Czeskiej, co wydawało się być wyrazem jego osobistych przekonań. Niemniej wypowiedź ta przyniosła falę krytyki ze strony wielu państw członkowskich UE.

³⁴ Por.: L. Jesień, R. Kołatek, *Prezydencja grupowa UE: doświadczenia z lat 2007-2009*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, nr 3, 2010, s. 48.

³⁵ Por.: M. Czyżniewski, *Priorytety czeskiego przewodnictwa w Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 148.

³⁶ Por.: B. Nowak, op. cit., s. 11.

³⁷ Por.: J. J. Węc, *Bilans polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni”, nr 2, 2012, s. 6.

³⁸ Termin używany do określenia fali protestów społecznych oraz konfliktów zbrojnych, mających miejsce w krajach arabskich od grudnia 2010 r. Ich przyczyną było, głównie, ograniczanie swobód obywatelskich przez autokratyczne reżimy w tych państwach. Ponadto, obywatele sprzeciwiali się przejawom nepotyzmu i korupcji, a także bezrobociu, rosnącym cenom żywności i ogólnie skrajnym warunkom życia.

wencja powietrzna i morska NATO w Libii pogrążonej w wojnie domowej, a także zdarzenia w Tunezji i Egipcie. Następstwa tych zrywów demokratycznych mogły być szczególnie niebezpieczne dla państw stanowiących południową granicę Unii Europejskiej, przez którą zaobserwowano masowe napływy imigrantów z Afryki Północnej. Tak więc wymagały dyplomatycznych inicjatyw przeciwdziałających tym procederom³⁹.

Polska prezydencja przypadła dodatkowo w czasie, kiedy kryzys dotykał nie tylko kwestii związanych z funkcjonowaniem gospodarek państw członkowskich, ale także poparcia dla samej Unii Europejskiej i jej instytucji. Jak wskazuje raport Eurobarometru⁴⁰, w maju 2011 r. aprobatą idei integracji europejskiej wśród europejskich obywateli osiągnęła, najniższy od czasu rozszerzenia Unii w 2004 r., poziom – 41%. Co więcej, utrzymał się zapoczątkowany wiosną 2010 r. trend, zgodnie z którym odsetek osób deklarujących dezaprobatę Unii Europejskiej przewyższa ten określający liczbę osób ją popierających (47% do 41%). Ze względu na wyróżniający się na ich tle polski entuzjazm, wobec Polski kierowane były oczekiwania co do przekazania go reszcie Europy i tym samym wzmocnienia solidarności europejskiej⁴¹.

Sytuacja wewnętrzna w Republice Czeskiej i Polsce w okresie poprzedzającym prezydencję oraz w trakcie jej sprawowania

Doświadczenia wielu państw europejskich dowodzą, że ocena skuteczności prezydencji w znacznym stopniu zależy od konsensusu w wymiarze wewnątrz krajowym. Działania podejmowane przez klasy polityczne mają bowiem bezpośredni wpływ na postrzeganie państwa w środowisku międzynarodowym.

Republice Czeskiej przyszło przejmować przewodnictwo w Radzie UE w wyjątkowo dla siebie niesprzyjających okolicznościach. W sferze wewnętrznej od dłuższego czasu trwało bowiem zamieszanie związane z brakiem stabilnej większości w niższej izbie czeskiego parlamentu, a także niepewnym wotum zaufania formułowanym wobec rządu premiera Mirka Topolánka. Głównym czynnikiem wewnętrznym, rzutującym na przebieg czeskiej prezydencji w Radzie UE, był kryzys wewnętrzny związany z obaleniem rządu premiera M. Topolánka, spowodowany jego nasilającym się konfliktem z prezydentem Václavem Klausem. Te zawirowania polityczne były dla zachodnich polityków (z szczególnym wyróżnieniem prezydenta Francji, Nicolasa Sarkozy'ego) źródłem kolejnych argumentów podważających umiejętność sprostania przez to państwo wyzwaniu przewodniczenia Unii⁴².

³⁹ Por.: J. J. Węc, op. cit., ss. 6-7.

⁴⁰ *Public opinion in the European Union*, "Eurobarometr 75 – Report", Spring 2011, s. 43.

⁴¹ Por.: A. Łada, J. Kucharczyk, *To nie był spokojny rejs: Sześć miesięcy polskiej prezydencji w Radzie UE*, „Gazeta Wyborcza”, 15.12.2011.

⁴² Por.: R. Morawiec, *Konsekwencje kryzysu rządowego w Republice Czeskiej*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych”, nr 17(549), 2009, s. 2.

Dodatkowo, problematyczną kwestią były trudności z ratyfikacją Traktatu lizbońskiego, którą skutecznie blokował apodyktyczny prezydent Czech⁴³. Eurosceptyczna postawa Václava Klause – byłej już głowy państwa, znana była w środowisku międzynarodowym za sprawą samego zainteresowanego. Wielokrotnie, w sposób otwarty, dawał jej wyraz w swych wystąpieniach, artykułach, a nawet odmawiając umieszczenia flagi UE na budynku swej siedziby – Zamku na Hradczanach⁴⁴.

Ogół tych zaprezentowanych problemów tworzył obraz Czech jako państwa niestabilnego politycznie, a także sprzeciwiającego się koniecznym reformom Unii Europejskiej⁴⁵. Republika Czeska jest zatem doskonałym przykładem tego, w jak głębokim stopniu postawa jednej wpływowej osobistości może wpływać na politykę wewnętrzną danego państwa oraz jego pozycję i wizerunek na arenie międzynarodowej.

Przechodząc do polskich realiów wewnętrznych, wpływających na wizerunek państwa na arenie unijnej, jak również na spójność działań podejmowanych w ramach polityki zagranicznej, należy podkreślić wagę ustabilizowania się sytuacji związanej z reprezentacją podczas szczytów Rady Europejskiej. Wcześniej bowiem, przy okazji jednego ze spotkań szefów państw i rządów UE (15-16 października 2008 r.) wyniknął głęboki spór kompetencyjny pomiędzy prezydentem Lechem Kaczyńskim a Prezesem Rady Ministrów Donaldem Tuskiem, znany szerzej jako „wojna o krzesła”. Ostatecznie, w odpowiedzi na wniosek premiera, Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok uściślający, że w gestii rządu leży polityka zagraniczna państwa, więc to on ustala reprezentanta Polski na szczytach UE⁴⁶. Nie będzie tu nadużyciem stwierdzenie, że konflikt ten miał faktycznie wymiar rywalizacji partyjnej i walki o miejsce na wewnątrz krajowej scenie politycznej dwóch największych partii.

Dodatkowo, na ugruntowanie stabilnej sytuacji wewnątrz polskiej polityki w okresie sprawowania prezydencji miał wybór prezydenta pochodzącego z tego samego ugrupowania politycznego, co rząd. Jest to szczególnie ważne w kontekście wcześniejszego braku zgodności wizji prowadzenia polityki zagranicznej.

⁴³ Czechy były ostatnim członkiem UE, który ratyfikował Traktat z Lizbony. Pomimo udzielenia zgody przez parlament, jego przyjęcie wetował prezydent, który miał wiele zastrzeżeń. Jedno z nich głosiło, że przyjmując Traktat Lizboński Czechy przestaną być suwerennym państwem. Chcąc przekonać Klause do złożenia podpisu w drodze ustępstwa zadecydowano o zwolnieniu Republiki Czeskiej z obowiązywania Karty Praw Podstawowych, stanowiącej integralną część traktatu, co do której miał on największe obiekcje. Prezydent zasugerował wówczas, iż złoży pod nim swój podpis tylko w przypadku rozstrzygnięcia się kwestii zgody społeczeństwa Irlandii na ratyfikację. Gdy obywatele tego państwa w powtórnym referendum opowiedzieli się za jego ratyfikacją, prezydent Republiki zdecydował się jeszcze odesłać go do Sądu Konstytucyjnego. Ten jednak, ku jego rozczarowaniu, orzekł o zgodności traktatu z czeską konstytucją. W obliczu tego prezydent Václav Klaus, nie mając w zanadrzu więcej argumentów, zmuszony był podpisać traktat.

⁴⁴ Por.: B. Niedziela, *Jak sytuacja na scenie politycznej kraju sprawującego Przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej może wpłynąć na jej prezydencję? Przykład Słowenii i Republiki Czeskiej*, [w:] J. Naldolska, K. A. Wojtaszczyk (red.), *Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, ss. 151-153.

⁴⁵ Por.: M. Czyżniewski, *Czeskie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej...*, s. 1.

⁴⁶ Por.: M. Górnicka, *Polska Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia. Polityka Wspólnoty ponad narodowym partykularyzmem*, [w:] R. Riedel, P. Klimontowski (red.), 2011. *Polska Prezydencja w Unii Europejskiej*, Opole 2011, ss. 268-269.

Dość powszechną praktyką stosowaną w państwach sprawujących prezydencję jest podejmowanie próby wyciszenia sporów na linii partia rządząca – opozycja. Elity partyjne nie chcą osłabić wagi, tej niezwykle rzadko przypadającej możliwości półrocznego przewodniczenia pracom Unii, a także związanej z nią okazją do realizacji interesów narodowych, decydują się na zawarcie swego rodzaju dżentelmeńskiej umowy. Na czas późniejszy odkłada się również podejmowanie trudnych politycznie decyzji. Wzajemna krytyka, ataki na polityków wchodzących w skład rządu, a także inne elementy gry politycznej, które powodowałyby potrzebę podjęcia natychmiastowych i zdecydowanych działań, mogłyby bowiem doprowadzić do osłabienia wizerunku, a zarazem pozycji na arenie Unii Europejskiej. Wszyscy zdają sobie sprawę z tego, że przynajmniej w okresie sprawowania prezydencji powinny być one silne⁴⁷.

Na miesiąc przed objęciem przewodnictwa w Radzie UE, premier Donald Tusk zorganizował spotkanie z przedstawicielami wszystkich partii występujących na polskiej scenie politycznej⁴⁸. W jego trakcie Prezes Rady Ministrów akcentował wagę względnego spokoju w relacjach wewnętrznych oraz niepodburzania napięć społecznych, które mogłyby przyjąć formę manifestacji. Każdy z tych przejawów mógłby bowiem negatywnie wpłynąć na obraz Polski za granicą, a to z kolei szkodziłoby promocji państwa oraz ocenie podejmowanych przez nie działań w trakcie przewodnictwa⁴⁹. Ponadto, prezydent Bronisław Komorowski w swym wystąpieniu przed Zgromadzeniem Narodowym inaugurującym polską prezydencję, zaapelował do obecnych na sali posłów i senatorów o wypracowanie chociażby minimum politycznej zgody i woli współpracy w sprawach ważnych z perspektywy Polski. Jego zdaniem było to istotne ze względu na przypadające w tamtym półroczu wybory parlamentarne, które w warunkach demokratycznych są okresem o zaostrzających się walkach politycznych i konfrontacji różnych punktów widzenia⁵⁰. Wydaje się, że starania te choć w minimalnym stopniu przyniosły oczekiwany rezultat. Przedstawiciele poszczególnych partii politycznych zaniechali wzajemnych oskarżeń, a kampania przed wyborami parlamentarnymi miała wyjątkowo łagodny charakter.

Podobnie było w przypadku Republiki Czeskiej. Pod koniec 2008 r., mając w perspektywie przejście od Francji przewodnictwa w UE, strona rządowa wszczęła rozmowy na temat tymczasowego zaprzestania rywalizacji z opozycją. Mirek Topolànek i Jiří Paroubek – liderzy zwaśnionych obozów, nie doszli jednak do porozumienia. Przeszkodą w podjęciu takowych ustaleń były zbyt daleko idące warunki stawiane

⁴⁷ Por.: A. Pacześniak, *Krajowe elity partyjne wobec polskiej Prezydencji w Unii Europejskiej*, [w:] R. Riedel, P. Klimontowski (red.), 2011. *Polska Prezydencja w Unii Europejskiej*, Opole 2011, s. 228.

⁴⁸ W spotkaniu zorganizowanym 7 czerwca 2011 r. brali w nim udział: Tomasz Tomczykiewicz (PO), Mariusz Błaszczak (PiS), Grzegorz Napieralski (SLD), Stanisław Żelichowski (PSL) oraz Paweł Poncyłjusz (PjN).

⁴⁹ Por.: N. Cygan, *Rozmowa premiera z opozycją o prezydencji – za późno?*, [Online], dostępne: <http://www.uniaeuropejska.org/rozmowa-premiera-z-opozycja-o-prezydencji-za-poznoya>, 24.02.2013.

⁵⁰ Por.: Sprawozdanie stenograficzne ze zgromadzenia posłów i senatorów z okazji przejścia przez Polskę przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w dniu 1 lipca 2011 r., Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja VI, Warszawa 2011, s. 5.

przez szefa ČSSD⁵¹, których przyjęcie zmuszałoby rząd właściwie do odejścia od realizacji własnego programu prezydencji⁵².

Podsumowanie

Dokonanie porównania powodzenia prezydencji czeskiej i polskiej wydaje się być procesem niemożliwym. Sensem niniejszej analizy jest bowiem stwierdzenie, że na osiągnięcia tych państw swój cień rzucają nie tylko zupełnie inne ramy prawne, w jakich sprawowane były oba przewodnictwa, ale także niespodziewane wydarzenia natury wewnętrznej jak i zewnętrznej, występujące w danym półroczu. Ponadto, stosunkowo duże odstępstwo czasowe wpłynęło na odrębną sytuację międzynarodową w trakcie ich trwania.

Skuteczność podejmowanych przez prezydencję działań w dużej mierze zależy od czynników, które z pozoru nie wydają się mieć większego znaczenia. Dla Czechów duży wpływ okazało się mieć *trio*, które współtworzyli ze Szwedami i Francuzami. Polskę z kolei ograniczało półrocze, w którym przyszło jej pełnić swe obowiązki. Odmierna pozycja w UE badanych państw również wpłynęła na kształtowanie się różnych oczekiwań. W stosunku do Polski kierowano nadzieję, że jako państwo posiadające znacznie lepsze wskaźniki gospodarcze na tle innych państw członkowskich wprowadzi UE na tory wzrostu gospodarczego i wyjścia z kryzysu gospodarczego oraz w strefie euro. Liczono też, że Polacy dzięki swemu euroentuzjazmowi przekonają resztę Europejczyków, że warto wciąż wierzyć w ideę integracji i solidarności europejskiej. Z kolei od Czechów nie oczekiwano zbyt wiele, bo wspomniani już Francuzi kreowali ich negatywny wizerunek jako państwa małego, nowego i niezdolnego do prowadzenia prac UE.

Niektórzy spośród ekspertów, w sposób krytyczny odnosili się do Czechów za zbyt słabe przygotowanie w dziedzinie tzw. zarządzania kryzysowego⁵³. Inni jednak od razu usprawiedliwiają ich, wskazując, iż międzynarodowe kryzysy, z którymi musieli się zmierzyć (gazowy oraz izraelsko-palestyński) przerosłyby nawet najsilniejszych graczy wewnątrz UE⁵⁴.

Prezydencja Republiki Czeskiej z 2009 r. stawiana jest często w opracowaniach za wzorzec błędnego sprawowania obowiązków. Jest to obraz bardzo krzywdzący i wcale nie oddaje jej charakteru ani przebiegu. Chcąc bowiem ocenić jej skuteczność przez pryzmat postępu w dziedzinach uznanych za priorytetowe należy stwierdzić, że pomimo niesprzyjających warunków udawało się je realizować. Wart podkreślenia jest fakt, iż Czesi zachowali przy tym neutralność, nie forsując na siłę rozwiązań korzystnych z punktu ich własnego interesu narodowego⁵⁵. Z kolei szerokim echem na

⁵¹ ČSSD – Česká Strana Sociálně Demokratická.

⁵² Por.: R. Morawiec, op. cit., s. 1.

⁵³ M.in. Monika Izydorczyk oraz Katarzyna Witkowska-Chrzczonevicz.

⁵⁴ Por.: D. Král, V. Bartovic, V. Řiháčková, op. cit., ss. 68-70.

⁵⁵ Por.: M. Czyżniewski, *Ocena czeskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, [w:] J. Nadolska, K. A. Wojtaszczyk (red.), *Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, ss. 182-183.

postrzeganiu czeskiego przewodnictwa odbił się oczywiście kryzys związany z upadkiem rządu premiera M. Topolánka. To właśnie na tym, jakże nieoczekiwanym, wydarzeniu skupiła się uwaga środowiska międzynarodowego, w szczególności mediów, przy pomocy których wykreowano mało pochlebny dla niego obraz⁵⁶. Winą za taki stan rzeczy należy jednak obarczyć polityków, którzy nie zadbali o ustabilizowanie sytuacji wewnętrznej dla wyższego dobra jakim mogło być wypracowanie pozytywnego wizerunku państwa na arenie międzynarodowej⁵⁷. Przykład ten dobitnie uświadamia dwie kwestie. Po pierwsze, że do pełnego przygotowania prezydencji niezbędna jest dbałość również w kwestii porozumienia klasy politycznej, a po drugie – jak ważnym elementem, brany pod uwagę podczas oceny prezydencji, są relacje medialne na tematy z nią powiązane⁵⁸.

Z kolei polska prezydencja, pomimo braku jakiegoś spektakularnego sukcesu, oceniana jest w kategoriach jednej z lepszych w historii integracji europejskiej⁵⁹. Wprawdzie w kontekście realizacji programu nie mogła pochwalić się jego pełnym wypełnieniem. Nawet tzw. *okręt flagowy*⁶⁰ przewodnictwa, na jaki promowane było Partnerstwo Wschodnie, nie przyniósł większych osiągnięć. W innych priorytetowych obszarach również nie osiągnięto założonych celów. Wynikało to jednak w głównej mierze z sytuacji międzynarodowej, na którą najbardziej rzutowała walka z kryzysem finansowym⁶¹.

Największym osiągnięciem, które może odnotować Polska jest fakt, że pomimo mniejszych możliwości oddziaływania na funkcjonowanie Unii Europejskiej (co wynika z kalendarza i innych realiów prawnych), dzięki zaangażowaniu i profesjonalizmowi administracji próbowała jednak znaleźć kanały umożliwiające osiąganie zamierzonych przez nią ambicji. Znaczącym było przy tym wypełnianie funkcji me-

⁵⁶ Por.: B. Secler, *Prezydencja czeska na łamach polskiej prasy*, [w:] Z Czachór, M. Tomaszuk (red.), *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, Poznań 2009, s. 95.

⁵⁷ Por.: P. Tosiek, *Wewnętrzne polityczne uwarunkowania przygotowania i wykonania prezydencji*, [w:] A. Nowak-Far (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Praktyka i teoria*, Warszawa 2011, ss. 249-250.

⁵⁸ Por.: K. Damek, *Sztafetowe przywództwo, czyli o sprawowaniu Prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Wyzwania i szanse stojące przed Polską w związku z jej pierwszym Przewodnictwem w UE*, „Biuletyn Małopolskiego Regionalnego Centrum Informacji Europejskiej”, nr 4, 2010, s. 24.

⁵⁹ Pod względem medialnym Polska odniosła niewątpliwie wielki sukces kreując swój pozytywny wizerunek na łamach europejskiej prasy. Najważniejsi unijni politycy również nie pozostawali dłużni. Przewodniczący Komisji Europejskiej – Jose Manuel Barroso oraz Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa – Catherine Ashton, wyrażali bardzo pochlebne opinie podczas spotkania podsumowującego polską prezydencję. Najdalej idący osąd wyraził jednak lider socjaldemokratów w Parlamencie Europejskim Martin Schultz (obecnie jego przewodniczący) stwierdzając, że była to „najlepsza prezydencja ostatnich lat”. Por.: B. Nowak, op. cit., s. 3.

⁶⁰ Określenie to pochodzi z opracowania Beaty Piskorskiej – *Partnerstwo Wschodnie. „Okręt flagowy” Unii Europejskiej i Polski w nadchodzącej prezydencji*, [w:] R. Riedel, P. Klimontowski (red.), *2011. Polska Prezydencja w Unii Europejskiej*, Opole 2011, ss. 371-388.

⁶¹ Por.: J. M. Fiszer, *Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Przesłanki – sukcesy – porażki*, „Biuletyn Analiz i Opinii”, nr 05, 2012, ss. 7-8.

diacyjnej, pozwalające osiągnąć kompromis między instytucjami unijnymi lub wewnątrz nich. Nie będzie nadużyciem stwierdzenie, że dzięki swojej proeuropejskiej postawie, w kryzysowym dla Unii momencie, pogłębiła integrację europejską. Jednocześnie, głównie za sprawą sukcesu medialnego, jakim okazało się nasze przewodnictwo, udało się wypromować Polskę jako państwo pretendujące do grona najsilniejszych w Europie, jak również umocnić jej pozycję w organizacji⁶².

LITERATURA

Najważniejsze dokumenty:

- Deklaracja odnosząca się do artykułu 16 ustęp 9 Traktatu o Unii Europejskiej dotycząca decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady, [w:] Dz. U. UE nr C 83 z 30 marca 2010 r.
- Public opinion in the European Union, “Eurobarometr 75 – Report”, Spring 2011.
- Sprawozdanie stenograficzne z 28 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 6 listopada 2008 r. (drugi dzień obrad), Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja VI, Warszawa 2008.
- Sprawozdanie stenograficzne ze zgromadzenia posłów i senatorów z okazji przejścia przez Polskę przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w dniu 1 lipca 2011 r., Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja VI, Warszawa 2011.

Druki zwarte:

- Czyżniewski M., Witkowska-Chrzczonek K., *Prezydencja Republiki Czeskiej w Radzie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Král D., Bartovic V., Řiháčková V., *The 2009 Czech EU Presidency: Contested Leadership at a time of Crisis*, Stockholm 2009.
- Łada A., *Przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej 2011 – wyzwania stojące przed Polską*, Warszawa 2010.
- Sozański J., *Prezydencja w Unii Europejskiej*, Warszawa-Poznań 2010.

Najważniejsze artykuły:

- Adamczyk A., *Rola prezydencji w realizacji europejskich priorytetów Finlandii*, [w:] 2011. *Polska Prezydencja w Unii Europejskiej*, R. Riedel, P. Klimontowski (red.), Opole 2011.
- Bielecka M., *Role międzynarodowe państwa*, [w:] R. Zięba (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Toruń 2007.
- Czachór Z., *Proces kreowania i upowszechniania priorytetów prezydencji na przykładzie Polski*, [w:] J. Nadolska, K. A. Wojtaszczyk (red.), *Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Czaputowicz J., *Bilans doświadczeń polskiej prezydencji w perspektywie politologicznej*, [w:] J. Czaputowicz, Z. Czachór (red.), *Prezydencja w Radzie UE. Bilans polskich doświadczeń*, Warszawa 2012.

⁶² Por.: J. Czaputowicz, *Bilans doświadczeń polskiej prezydencji w perspektywie politologicznej*, [w:] J. Czaputowicz, Z. Czachór (red.), *Prezydencja w Radzie UE. Bilans polskich doświadczeń*, Warszawa 2012, s. 90.

- Czyżniewski M., *Czeskie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej. Przygotowanie i organizacja*, „Analizy Natolińskie”, nr 1(43), 2010.
- Czyżniewski M., *Ocena czeskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, [w:] J. Nadolska, K. A. Wojtaszczyk (red.), *Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Czyżniewski M., *Priorytety czeskiego przewodnictwa w Unii Europejskiej*, [w:] J. Knopek (red.), *Unia Europejska jako współczesny aktor stosunków międzynarodowych*, Toruń 2009.
- Damek K., *Sztafetowe przywództwo, czyli o sprawowaniu Prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Wyzwania i szanse stojące przed Polską w związku z jej pierwszym Przewodnictwem w UE*, „Biuletyn Małopolskiego Regionalnego Centrum Informacji Europejskiej”, nr 4, 2010.
- Fiszer J. M., *Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Przesłanki – sukcesy – porażki*, „Biuletyn Analiz i Opinii”, nr 05, 2012.
- Fuksiewicz A., Łada A., *The Czech Presidency in the Council of the European Union – the view from Poland*, „Research report by Institute of Public Affairs”, 2009.
- Górnicka M., *Polska Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia. Polityka Wspólnoty ponad narodowym partykularyzmem*, [w:] R. Riedel, P. Klimontowski (red.), 2011. *Polska Prezydencja w Unii Europejskiej*, Opole 2011.
- Izydorczyk M., *Zarządzanie kryzysowe podczas przewodnictwa w Radzie UE*, [w:] Z. Cza-chór, M. Tomaszuk (red.), *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, Poznań 2009.
- Jatczak M., Słomińska B., *Dobór priorytetów przez państwa członkowskie sprawujące przewodnictwo w Radzie UE w latach 2002-2008 – wnioski dla Polski*, „Biuletyn Analiz UKIE”, nr 22, 2009.
- Jesień L., Kołatek R., *Prezydencja grupowa UE: doświadczenia z lat 2007-2009*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, nr 3, 2010.
- Kaniok P., *Jakie nauki płyną dla Polski z czeskiego przewodniczenia Radzie UE?*, [w:] O. Krutilek, A. Wołek (red.), *Bezplodny Sojusz? Polska i Czechy w Unii Europejskiej*, Kraków-Brno 2011.
- Łada A., Kucharczyk J., *To nie był spokojny rejs: Sześć miesięcy polskiej prezydencji w Radzie UE*, „Gazeta Wyborcza”, 15.12.2011.
- Młynarski T., *Wyznacznik efektywności prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w świetle reformy Traktatu Lizbońskiego*, [w:] A. Nowak-Far (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Praktyka i teoria*, Warszawa 2011.
- Morawiec R., *Konsekwencje kryzysu rządowego w Republice Czeskiej*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych”, nr 17(549), 2009.
- Niedziela B., *Jak sytuacja na scenie politycznej kraju sprawującego Przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej może wpłynąć na jej prezydencję? Przykład Słowenii i Republiki Czeskiej*, [w:] J. Nadolska, K. A. Wojtaszczyk (red.), *Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Nowak B., *Ostatnia prezydencja dużych oczekiwań – refleksje po prezydencji Polski w Radzie UE*, „Raporty i Analizy”, nr 2, 2012.
- Pacześniak A., *Krajowe elity partyjne wobec polskiej Prezydencji w Unii Europejskiej*, [w:] R. Riedel, P. Klimonowski (red.), 2011. *Polska Prezydencja w Unii Europejskiej*, Opole 2011.
- Pawłowski R., *Kulturalna prezydencja. Pierwsza taka ofensywa*, „Gazeta Wyborcza”, 02.03.2013.

WPLYW POZAPRAWNYCH UWARUNKOWAŃ NA FORMUŁOWANIE
I REALIZACJĘ PRIORYTETÓW PRZEWODNICTWA W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ [.]

- Piskorska B., *Partnerstwo Wschodnie. "Okręt flagowy" Unii Europejskiej i Polski w nadchodzącej prezydencji*, [w:] R. Riedel, P. Klimonowski (red.), 2011. *Polska Prezydencja w Unii Europejskiej*, Opole 2011.
- Secler B., *Prezydencja czeska na łamach polskiej prasy*, [w:] Z. Czachór, M. Tomaszuk (red.), *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, Poznań 2009.
- Tereskiewicz F., *Cypryjska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej*, „Studia i Analizy Europejskie”, nr 2(10), 2012.
- Tosiek P., *Wewnętrzne polityczne uwarunkowania przygotowania i wykonania prezydencji*, [w:] A. Nowak-Far (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Praktyka i teoria*, Warszawa 2011.
- Węc J. J., *Bilans polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni”, nr 2, 2012.
- Wojtaszczyk K. A., *Wpływ Polski na funkcjonowanie Unii Europejskiej – bariery i perspektywy*, [w:] C. Żołędowski (red.), *Wybrane zagadnienia w perspektywie politologicznej i medialnej*, (red.) Żołędowski C. , Warszawa 2012.
- Zięba R., *Uwarunkowania polityki zagranicznej państwa*, [w:] R. Zięba (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Toruń 2007.

Źródła internetowe:

- Cygan N., *Rozmowa premiera z opozycją o prezydencji – za późno?*, [Online], dostępne: <http://www.uniaeuropejska.org/rozmowa-premiera-z-opozycja-o-prezydencji-za-poznoya>, 24.02.2013.
- Witkowska-Chrzczonek K., *Czeska prezydencja lekcją dla Polski?*, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/100721_czeska_prezydencja_pl.htm, 14.03.2013.

AFILIACJE

PROF. DR HAB. ZBIGNIEW CZACHÓR

Opis: profesor zwyczajny nauk społecznych, kierownik Zakładu Badań nad Integracją Europejską Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM w Poznaniu. Dyscyplina naukowa: nauki o polityce, specjalność naukowa: stosunki międzynarodowe, europeistyka.

Zainteresowania badawcze: teoria integracji europejskiej, prawo UE.

Dorobek naukowy: 156 publikacji, w tym 10 monografii.

Dodatkowe osiągnięcia: wiceprezes Polskiego Towarzystwa Studiów Europejskich.

PROF. UMK, DR HAB. JACEK KNOPEK

Opis: politolog; profesor nadzwyczajny na Wydziale Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu oraz w Instytucie Polityki Społecznej i Stosunków Międzynarodowych Politechniki Koszalińskiej w Koszalinie.

Zainteresowania badawcze: systemy polityczne, stosunki międzynarodowe, przemiany społeczne i cywilizacyjne, kwestie narodowościowe i polonijne, polityka regionalna.

Dorobek naukowy: 12 monografii, 45 redakcji książkowych, 180 rozpraw i artykułów, 300 biogramów i haseł encyklopedycznych, 60 recenzji i sprawozdań naukowych, 300 artykułów prasowych.

Dodatkowe osiągnięcia: Redaktor naukowy bądź członek redakcji kilku czasopism, m.in.: od 2004 r. redaktor naczelny „Świat Idei i Polityki” oraz członek kilku towarzystw i stowarzyszeń społeczno-naukowych.

DR AGNIESZKA JERAN

Opis: socjolog i towaroznawca.

Zainteresowania badawcze: kwestie uwarunkowań cyfrowych nierówności i znaczenia kompetencji, w tym cyfrowych, na rynku pracy, sytuacji pracowników, szczególnie absolwentów oraz jakości życia, a także metody badania tych zagadnień. Realizowała własny grant badawczy finansowany przez NCN nt. nierówności cyfrowych. Przez trzy lata ekspert w międzynarodowym projekcie „ET-struct”.

Dorobek naukowy: kilkadziesiąt artykułów naukowych, redakcja trzech książek i czasopisma.

DR KAROLINA MARCHLEWSKA-PATYK

Opis: politolog, doktor z zakresu nauki o polityce, dyrektor Punktów Informacji Europejskiej Europe Direct – Bydgoszcz i Toruń oraz Centrum Europejskiego im. Roberta Schumana przy Wyższej Szkole Gospodarki, koordynator Regionalnego Ośrodka Debaty Międzynarodowej – Bydgoszcz, pracownik naukowy związany z Instytutem Nauk Społecznych Wyższej Szkoły Gospodarki, szkoleniowiec, wykładowca, członkini Team Europe Polska.

Zainteresowania badawcze: europejska polityka społeczna i *welfare state*, rynki pracy w UE, polityka *flexicurity* i przedsiębiorczość w UE.

Dorobek naukowy: około 40 publikacji, w tym 18 druków zwartych (prace pod redakcją naukową) poświęconych polityce europejskiej i międzynarodowej.

MGR MAGDALENA ANTYCHOWICZ

Opis: Absolwentka europeistyki na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Zainteresowania badawcze: polityka zagraniczna Unii Europejskiej, międzynarodowe stosunki polityczne, europeizacja i demokratyzacja w państwach byłego bloku wschodniego.

MGR MARTYNA DAMSKA-GRZYBOWSKA

Opis: doktorantka w Katedrze Postępowania Cywilnego Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu – dyscyplina naukowa: prawo, specjalność naukowa: postępowanie cywilne.

Zainteresowania badawcze: postępowanie cywilne, prawo prasowe, prawo kynologiczne.

Dorobek naukowy: kilkanaście publikacji, w tym artykuły z zakresu postępowania cywilnego oraz prawa międzynarodowego.

Dodatkowe osiągnięcia: stypendystka Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

MGR MARCIN GRZYBOWSKI

Opis: doktorant w Katedrze Postępowania Cywilnego Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu – dyscyplina naukowa: prawo, specjalność naukowa: postępowanie cywilne.

Zainteresowania badawcze: postępowanie cywilne, egzekucja sądowa i administracyjna, prawo międzynarodowe, prawo bankowe, prawo żywnościowe.

Dorobek naukowy: 15 publikacji, w tym artykuły z zakresu postępowania cywilnego oraz prawa międzynarodowego.

Dodatkowe osiągnięcia: stypendysta Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

MGR MICHAŁ KLEMENCZAK

Opis: magister nauk humanistycznych Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu.

Zainteresowania badawcze: teoria stosunków międzynarodowych, problematyka związana z UE.

Dorobek naukowy: uczestnik wielu konferencji naukowych, prowadził badania na pograniczu polsko-niemieckim dotyczące postrzegania UE przez obywateli polskich i niemieckich.

MGR ANNA MARIA KUŻMA

Opis: magister nauk humanistycznych, doktorantka Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM w Poznaniu – dyscyplina naukowa: nauka o polityce, specjalność naukowa: stosunki międzynarodowe.

Zainteresowania badawcze: teoria stosunków międzynarodowych, badania nad integracją europejską – szczególnie aspektu bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni w Unii Europejskiej.

Dorobek naukowy: pierwsza publikacja.

Dodatkowe osiągnięcia: członek Ośrodka Badań i Edukacji Europejskiej w Poznaniu.

MGR DOMINIKA LISZKOWSKA

Opis: magister stosunków międzynarodowych, doktorantka na Wydziale Ekonomii i Nauk o Administracji Uniwersytetu Kocaeli w Izmirze – dyscyplina naukowa: stosunki międzynarodowe, nauki o polityce.

Zainteresowania badawcze: stosunki Unii Europejskiej z Turcją i państwami Kaukazu Południowego, Europejska Polityka Sąsiedztwa, polityka zagraniczna UE, polityka migracyjna UE, prawa człowieka.

Dodatkowe osiągnięcia: stypendium rządu Turcji „Türkiye Scholarships” dla zagranicznych studentów, stypendium rektora UMK dla najlepszych studentów na kierunku „stosunki międzynarodowe” w roku akademickim 2010/2011.

MGR ANNA SAWICKA

Opis: magister ekonomii (Uniwersytet Gdański, Wydział Ekonomiczny – specjalność naukowa: innowacyjność w gospodarce) oraz europeistyki (Politechnika Gdańska, Wydział Zarządzania i Ekonomii – specjalność naukowa: finanse Unii Europejskiej).

Zainteresowania badawcze: ekonomiczny wymiar integracji europejskiej, prawo podatkowe Unii Europejskiej, opodatkowanie przedsiębiorstw transnarodowych, konkurencja podatkowa, systemy podatkowe.

Dodatkowe osiągnięcia: laureatka II miejsca w V edycji konkursu na najlepszą pracę licencjacką i magisterską z zakresu współczesnych stosunków międzynarodowych Unii Europejskiej (kategoria: praca magisterska).

MGR MAŁGORZATA STELMACH

Opis: absolwentka europeistyki na Uniwersytecie Warszawskim, stypendystka programu LLP Erasmus na Nowym Uniwersytecie Lizbońskim (Universidade Nova de Lisboa), praktykantka m.in. w Komisji Europejskiej, Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju oraz Ambasadzie RP w Lizbonie.

Zainteresowania badawcze: fundusze europejskie, instytucje Unii Europejskiej – w szczególności Komisja Europejska oraz relacje Parlamentu Europejskiego z parlamentami narodowymi państw członkowskich Unii Europejskiej.

Dodatkowe osiągnięcia: stażystka w Parlamencie Europejskim oraz pracownik Uniwersytetu Lizbońskiego (Universidade de Lisboa) w ramach programu Erasmus.

MGR MONIKA SZYNOL

Opis: magister politologii, konsultant Punktu Informacji Europejskiej Europe Direct – Katowice (od 2011 r.), konsultant Regionalnego Ośrodka Debaty Międzynarodowej w Katowicach (od 2013 r.), realizator projektów współfinansowanych ze środków europejskich (w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, środków Komisji Europejskiej i Ministerstwa Spraw Zagranicznych); doktorantka w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach – dyscyplina naukowa: nauki o polityce.

Zainteresowania badawcze: polityka rozszerzenia Unii Europejskiej, polityka młodzieżowa w UE, polska polityka zagraniczna (ze szczególnym uwzględnieniem pomocy rozwojowej w polityce zagranicznej Polski).

Dorobek naukowy: 4 publikacje, w tym dwie pod redakcją oraz artykuły naukowe poświęcone polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej i polityce rozszerzenia UE.

MGR EWELINA TARGOSZ

Opis: doktorantka Wydziału Politologii UMCS, magister stosunków międzynarodowych Wydziału Politologii UMCS, tytuł licencjata uzyskany na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytecie Rzeszowskim na kierunku „europeistyka”.

Zainteresowania badawcze: pomoc rozwojowa wobec Bałkanów, integracja europejska regionu bałkańskiego, wpływ przestępczości zorganizowanej na stosunki międzynarodowe w obszarze Bałkanów.

Dorobek naukowy: publikacje w polskich czasopismach naukowych z zakresu integracji europejskiej, pomocy rozwojowej i problemu przestępczości zorganizowanej na

obszarze Bałkanów Zachodnich.

LIC. ALEKSANDRA CICHA

Opis: licencjat stosunków międzynarodowych, studentka drugiego roku uzupełniających studiów magisterskich na Wydziale Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Zainteresowania badawcze: system instytucjonalny i prawny UE, stosunki zewnętrzne UE, Europejska Polityka Sąsiedztwa, polityka zagraniczna Polski, polityka zagraniczna i wewnętrzna Republiki Czeskiej, pozyskiwanie środków w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Dorobek naukowy: 2 publikacje naukowe.

Dodatkowe osiągnięcia: laureatka III miejsca w ogólnopolskim konkursie na najlepszą pracę licencjacką z zakresu współczesnych stosunków międzynarodowych Unii Europejskiej, praktykantka Departamentu Zarządzania EFS Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, praktykantka Biura Wyboru Projektów EFS Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego, młodszy referent w Biurze Wyboru Projektów EFS Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego, praktykantka Poznańskiego Akademickiego Inkubatora Przedsiębiorczości.

LIC. ANNA CIECHURSKA

Opis: absolwentka kierunku Europeistyka na Wydziale Prawa i Administracji w Toruniu, obecnie studentka Europeistyki II stopnia na Uniwersytecie Warszawskim (Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych); specjalizacja: fundusze UE.

Zainteresowania badawcze: stosunki międzynarodowe, dyplomacja, prawo UE, polityka zagraniczna i wewnętrzna Turcji.

Dorobek naukowy: artykuł pt. „Gwarancja poszanowania praw do nauki w państwach członkowskich w obliczu obywatelstwa UE” w tomie publikacji pokonferencyjnej pt. „20 lat obywatelstwa UE – podsumowanie i perspektywy”.

Dodatkowe osiągnięcia: członek Koła Młodych Dyplomatów UW, były członek Koła Prawa Unii Europejskiej UMK.

LIC. KATARZYNA DOMAGAŁA

Opis: studentka II roku studiów magisterskich na kierunku stosunki międzynarodowe na Wydziale Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Zainteresowania badawcze: systemy polityczne państw Bałkanów Zachodnich oraz ich relacje z Unią Europejską, dyplomacja wielostronna.

Dorobek naukowy: 2 publikacje naukowe.

Dodatkowe osiągnięcia: laureatka I miejsca V edycji konkursu na najlepszą pracę licencjacką z zakresu współczesnych stosunków międzynarodowych Unii Europejskiej, praktykantka Ambasady RP w Dublinie.

LIC. PAULINA STAWICKA

Opis: absolwentka studiów I stopnia na kierunku europeistyka na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja w Toruniu.

Zainteresowania badawcze: rozwój ochrony praw człowieka w UE, stosunki zewnętrzne UE.

Dorobek naukowy: artykuły w publikacjach pokonferencyjnych ogólnopolskich i międzynarodowych konferencji naukowych.

Dodatkowe osiągnięcia: wyróżnienie w kategorii prac licencjackich w konkursie Europe Direct – Bydgoszcz na najlepszą pracę licencjacką i magisterską z zakresu współczesnych stosunków międzynarodowych Unii Europejskiej (V edycja); tytuł najlepszego absolwenta studiów I stopnia na kierunku europeistyka.

AMANDA WITULSKA

Opis: studentka III roku stosunków międzynarodowych na Wydziale Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Zainteresowania badawcze: system instytucjonalny Unii Europejskiej, prawodawstwo unijne, wspólna waluta europejska, Polska w Unii Europejskiej.

ABSTRACTS

MONIKA SZYNOL

Economic crisis vs the integration ability of the European Union - political consequences of the economic crisis

The criteria to be fulfilled by a candidate country were laid down at the meeting of the European Council in Copenhagen in 1993. To the political, economic and legal criteria they also added an integration ability criterion concerning the European Union. In the light of the difficult internal situation of the EU whose causes should be sought, first and foremost, in the political consequences of the financial crisis, it seems that the integration ability of the EU will be the most decisive in the policy of the extension of the European Union in the second decade of the 21st century.

AMANDA WITULSKA

The level of Poland's preparation for the currency transformation and the consequences of the future implementation of the euro

The article presents the situation of Poland on the background of the preparations for the currency integration with the countries of the Eurozone. It shows how a country should adjust its conditions to the standards required by the Eurozone. The author analyses individual criteria of the convergence, the level of their implementation and potential consequences of introducing the euro in Poland. For this reason we have compared the benefits and the expenses of the future exchange of the Polish currency for the euro. The time and the scale of their effects were taken into account while dividing the results of the convergence.

ANNA SAWICKA

Levying an income tax from legal persons on the affiliates in the European Union and Poland

This article is an effort to assess the level of the security of the affiliates of different Member States of the European Union (EU), which may also include Polish companies, from the double income tax. The lack of effective regulations in this matter would lead to the discrimination of the affiliates of different Member States regarding those which are located in the territory of one country grouping. Such a situation would be harmful for both the first subjects and the countries of their tax residence, and it would also belie all the assumptions forming the basis for the Single European Market.

MARTYNA DAMSKA – GRZYBOWSKA, MARCIN GRZYBOWSKI

**Security of food in the policy of the European Union in the light
of the European Commission's Work Programme for 2014**

This article presents the action taken by the European Commission (EC) in the sphere of the security of food in 2014. We have taken into consideration all the direct action, such as decisive activities, as well as indirect action taken by the use of the auxiliary institutions supporting the activities of the Commission in the matter discussed here. Apart from the issues connected with the action taken by the European Commission in the matter of the security of food, we have explained the very essence of the security of food based on the Union and national legislation, we have also indicated the basic document in the matter of the security of food prepared by the European Commission – the White Paper. The article is, first and foremost, based on an independent analysis of the acts of the Union law and the documents of the European Commission, supplementing it with monographs and academic articles.

AGNIESZKA JERAN

**Employee creativity, the expectations of the EU
and management practices
– the study of discrepancy on the example
of some enterprises from Włocławek**

Creativity is claimed to be an important factor of the competitive position and development possibilities of states and companies. Poland's competitiveness is ranked quite low, it does not meet the EU's expectations when it comes to its expenses on B+R. Going from the system position (rules and institutions) to the level of companies, we have analysed the results concerning the level of employee competencies, their attitude towards creativity and organisational culture and management practice. The drawn picture, based on the data from Włocławek, shows a deep discrepancy between the expectations and the conditions for creativity on the company level.

MAŁGORZATA STELMACH

**Priorities of the European Commission
for the year 2014 with a special consideration
for the fight against youth unemployment
with the help of the Youth Guarantee Programme**

The European Union (EU) has been facing a high youth unemployment for many years. Thus, there is a need of creating newer and newer and more innovative programmes and projects helping young Europeans to enter the labour market. Among the European Commission (EC) priorities for the year 2014, such as economic priorities, increasing

the competitiveness and taking up global challenges through cooperation with the neighbouring countries and with the countries which are of the utmost importance, there is also a priority concerning the fight with the youth unemployment.

MAGDALENA ANTYCHOWICZ

**East dimension as a part of the Common Foreign
and Security Policy of the European Union**

The article discusses the issue of the conceptualization of the European Union's foreign policy towards its Eastern Neighbours and the role of the Polish diplomacy in this process. The author points out the reasons which initiated the need to create a policy aimed at this group of countries. In the article we have discussed the most important stages and turning points in the process of planning the Eastern dimension of the EU foreign policy, determining the current shape of Union's cooperation with its Neighbours.

ANNA CIECHURSKA

**Aspirations of Turkey concerning the membership
of the European Union**

In this chapter of the bachelor 's paper we have made an attempt to sum up the long, demanding and full of sacrifices , but still an unsecure way of Turkey to the membership of the European Union (EU). The first part recapitulates the first years of the negotiation process, which gave a number of political, social and system reforms, finally presenting a current assessment of the accession made by the EU. The second part presents the further perspectives of the negotiations from the angle of internal and external problems of the country, and the search, connected with them, of alternative ways outside the Union, taking into account the current assessment of the costs and benefits of the potential membership.

MICHAŁ KLEMENCZUK

**Perception of the European Union by the inhabitants
of the Polish-German border
in the light of the questionnaires**

The future and the shape of the EU is discussed by politicians, academics, journalists, and ordinary citizens – the inhabitants of the EU. The voice of the last group is barely audible, many people think that it is imperceptible and ignored. The aim of this paper is to present the opinion of the ordinary citizens of the Polish and German border concerning the perception of the EU and on in what direction a further cooperation should be developed according to the respondents.

ANNA MARIA KUŹMA

**Euroscepticism in the Kingdom of Denmark.
A politological and social analysis**

The aim of the article is an analysis of the phenomenon of Euroscepticism present in Denmark which, not taking into account Great Britain, is the strongest in the European arena. In the first part of the article we have presented the genesis of the attitude of the society and its development over the years. We have shown the reasons and consequences in the form of a unique membership of Denmark within the European Union (EU) by excluding from the defence, justice and home affair policy, the resignation of the EU membership and of the introduction of the euro.

A special attention has been focused on defining what the negative attitude in Denmark towards the European Union is. The author, using a politological and social analysis with other Member States of the Union, shows special features and their influence on the policy of Denmark as a Member State of the European Union. Consequently, there has been made an attempt to define and systematize the Euroscepticism in Denmark in the national and European perspective.

PAULINA SAWICKA

**Accession of the European Union to the European Convention
of Human Rights and Fundamental Freedoms
– chosen institutional and legal aspects**

The subject of this article is the accession of the European Union to the Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms. The Union was obliged to take this step by Art 6 of the Treaty of Lisbon which became law in 2009 and was to create a coherent system of human rights in Europe. The article discusses the reasons and the legal basis of the accession and analyses the chosen institutional and legal aspects of the accession of the Draft Accession Agreement from April 5, 2013.

KATARZYNA DOMAGAŁA

**Immigrations of the citizens of the third countries
to the European Union in the light of the Schengen Agreement
and the Dublin Regulation**

Immigrations of the citizens of the third countries to the European Union is different from the same phenomenon in other parts of the world, because the organisation has its own mechanisms regulating the phenomenon of immigration. Based on the legal achievement of the Union, especially on the Schengen Agreement and the Dublin Regulation, this article presents the attitude of the European Union towards the seekers of asylum in a particular Member State and their legal and political status in the light of the regulations of the Union.

DOMINIKA LISZKOWSKA

Problem of illegal immigration in the European Union

Illegal immigrations is an essential problem in the current international relations. It is faced by many subjects of the international arena, including the European Union (EU) and its Member States. Due to the specific character of this phenomenon in the territory of the Union it is difficult to assess.

The aim of the article is to analyse illegal immigrations to the European Union and the factors influencing them. The article includes the ways of illegal immigrations and the way in which the immigrants illegally appear in the territory of the Union. An essential issue discussed in this article is the policy of the European Union and the policy of the Member States concerning illegal immigrations and the assessment of its effectiveness.

EWELINA TARGOSZ

**Western Balkan countries and the problem
of the illegal immigration to the European Union**

Western Balkan countries (excluded Kosovo) in the years 2006 and 2010 were granted the visa liberalisation in the European Union (EU). The Union is facing the flow of illegal immigrants. The Western Balkans play a vital role in the transit of illegal immigrants to Europe. The article is an analysis of the issue of the illegal immigration through the Balkan region to the EU. The author wants to characterize the way of the immigration, the background of the immigrants and the methods of some organized groups smuggling the immigrants and to present chosen action of the EU aimed at limiting the illegal immigration.

ALEKSANDRA CICHA

**Influence of extra-legal factors on formulating
and implementing the leading priorities in the Council
of the European Union illustrated with the example
of the Czech and Polish Presidency**

The institutional and legal changes introduced by the Treaty of Lisbon limited the thematic area of the priorities chosen by the Member States that were supposed to take on the Presidency of the Council of the EU. Using the example of the Czech Republic and Poland we have shown extra-legal factors which also have a considerable influence on the selection of priorities, the necessity of taking sudden action in order to implement them, that is crisis management, as well as the final assessment of the six-month presidency.

WOJEWÓDZTWO DOLNOŚLĄSKIE

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Kłodzko

ul. Stefana Okrzei 6, 57-300 Kłodzko
tel. (74) 867 14 50, faks (74) 867 14 50
e-mail: europedirect-klodzko@edklodzko.pl
www: <http://www.edklodzko.pl/>

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Legnica

ul. Okrzei 12, 59-220 Legnica
tel/faks (76) 862 12 42
e-mail: europedirect.legnica@gmail.com
www: [www: www.europedirect-legnica.pl](http://www.europedirect-legnica.pl)

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Wrocław

ul. Legnicka 65, 54-206 Wrocław
tel. (71) 723 73 51
e-mail: europedirect-wroclaw@europedirect-wroclaw.pl
www: [www: www.europedirect-wroclaw.pl](http://www.europedirect-wroclaw.pl)

WOJEWÓDZTWO KUJAWSKO-POMORSKIE

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Bydgoszcz

ul. Garbary 2, 85-229 Bydgoszcz
tel. (52) 567 00 18, faks (52) 567 00 69
e-mail: europedirect-bydgoszcz@byd.pl
www: [www: www.europedirect-bydgoszcz.byd.pl](http://www.europedirect-bydgoszcz.byd.pl)

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Toruń

ul. Grunwaldzka 25b, 87-100 Toruń
tel. (52) 567 00 09, faks (52) 567 07 37
e-mail: europedirect-torun@byd.pl
www: [www: www.europedirect-torun.byd.pl](http://www.europedirect-torun.byd.pl)

WOJEWÓDZTWO LUBELSKIE

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Lublin

ul. Przechodnia 4, 20-003 Lublin
tel. (81) 534 61 91, faks (81) 534 61 92
e-mail: europedirect-lublin@europe-direct.lublin.pl
www: [www: www.europe-direct.lublin.pl](http://www.europe-direct.lublin.pl)

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Zamość

ul. Akademicka 4, 22-400 Zamość
tel. (84) 677 67 76, faks (84) 677 67 15
e-mail: europedirect-zamosc@wszia.edu.pl
www: www.europedirect-zamosc.wszia.edu.pl

WOJEWÓDZTWO LUBUSKIE

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Zielona Góra

ul. Podgórna 7, pok. 105, 65-057 Zielona Góra
tel. (68) 452 71 44, faks (68) 452 71 80
e-mail: europedirect-zielonagora@lubuskie.uw.gov.pl
www: www.europedirect-zielonagora.lubuskie.uw.gov.pl

WOJEWÓDZTWO ŁÓDZKIE

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Piotrków Trybunalski

ul. Dąbrowskiego 20, 97-300 Piotrków Trybunalski
tel. (44) 649 76 62, faks (44) 649 76 61
e-mail: europedirect-piotrkow@piotrkow.info.pl
www: www.europe-direct.piotrkow.info.pl

WOJEWÓDZTWO MAŁOPOLSKIE

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Kraków

ul. Warszawska 24, 31-155 Kraków
tel. (12) 628 26 81, faks (12) 632 47 95
e-mail: europedirect-krakow@transfer.edu.pl
www: www.europe-direct-krakow.pl

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Tarnów

ul. Graniczna 8a, 33-100 Tarnów
tel. (14) 692 49 79
e-mail: europedirect-tarnow@europim.pl
www: www.europedirect-tarnow.europim.pl

WOJEWÓDZTWO MAZOWIECKIE

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Ostrołęka

ul. Baśniowa 14, 07-410 Ostrołęka
tel. (29) 760 30 45, faks (29) 760 30 45
e-mail: europedirect-ostroleka@europedirect-ostroleka.pl
www: http://www.europedirect-ostroleka.pl/pie/

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Piaseczno

Pl. Piłsudskiego 9, 05-500 Piaseczno
tel. (22) 716 02 00, faks (22) 716 79 73
e-mail: europedirect-piaseczno@piaseczno.eu
www: www.europe-direct.piaseczno.eu

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Warszawa

ul. Smolna 4, pok. 014, 00-375 Warszawa
tel. (22) 443 03 69, faks (22) 443 07 98
e-mail: europedirect-warszawa@um.warszawa.pl
www: www.europedirect.um.warszawa.pl

WOJEWÓDZTWO OPOLSKIE

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Opole

ul. Spychalskiego 1a, 45-716 Opole
tel. (77) 403 36 41, faks (77) 403 36 09
e-mail: europedirect-opole@ocrg.opolskie.pl
www: www.europedirect-opole.ocrg.opolskie.pl

WOJEWÓDZTWO PODKARPACKIE

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Przemyśl

ul. Wybrzeże Ojca Świętego Jana Pawła II 2, 37-700 Przemyśl
tel. (16) 679 38 86
e-mail: europedirect-przemysl@wspia.eu
www: www.europedirect-przemysl.wspia.eu

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Rzeszów

ul. Juliusza Słowackiego 16 (CH Agora Pasaż), 35-060 Rzeszów
tel. (17) 866 01 08
e-mail: europedirect-rzeszow@europedirect-rzeszow.pl
www: www.europedirect-rzeszow.pl

WOJEWÓDZTWO PODLASKIE

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Białystok

ul. Brukowa 28, lok. 8, 15-889 Białystok
tel. (85) 744 24 43, faks (85) 653 77 53
e-mail: europedirect-bialystok@bia.pl
www: www.europe-direct.bialystok.pl

WOJEWÓDZTWO POMORSKIE

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Dzierżgón

ul. Wojska Polskiego 3, 82-440 Dzierżgón

tel. (55) 276 00 37

e-mail: europedirect-dzierzgon@dzierzgon.com.pl

www: www.europedirect-dzierzgon.com

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Słupsk

ul. Podgórna 1/1, 76-200 Słupsk

tel. (59) 842 30 21, faks (59) 842 30 21

e-mail: europedirect-slupsk@europedirect.slupsk.eu

www: www.europedirect.slupsk.eu

WOJEWÓDZTWO ŚLĄSKIE

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Bielsko-Biała

ul. Słowackiego 17a, 43-300 Bielsko-Biała

tel. (33) 812 35 20, faks (33) 812 35 20

e-mail: europedirect-bielsko-biala@ksiaznica.bielsko.pl

www: www.europedirect-bielsko-biala.bielsko.pl

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Śląsk

ul. Bojkowska 37, 40-100 Gliwice

tel. (32) 461 29 23

e-mail: europedirect-slask@gapr.pl

www: www.europedirect-slask.gapr.pl

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Katowice

ul. Kościuszki 6, 40-049 Katowice

tel. (32) 733 09 19, faks (32) 209 17 01 wew. 25

e-mail: europedirect-katowice@europedirect-katowice.pl

www: www.europedirect-katowice.pl

WOJEWÓDZTWO ŚWIĘTOKRZYSKIE

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Kielce

ul. Warszawska 25, lok. 4, 25-512 Kielce

tel. (41) 344 50 01, faks (41) 344 50 01

e-mail: europedirect-kielce@wp.pl

www: www.europedirect-kielce.szpp.eu

WOJEWÓDZTWO WARMIŃSKO-MAZURSKIE

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Olecko

ul. Kolejowa 31, lok.2, 19-400 Olecko
tel. (87) 621 05 83, faks (87) 621 05 83
e-mail: europedirect-olecko@europedirect-olecko.pl
www: www.europedirect-olecko.pl

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Olsztyn

ul. Lubelska 43a, pok.112, 10-410 Olsztyn
tel. (89) 535 48 43, faks (89) 535 48 43
e-mail: europedirect-olsztyn@europedirect-olsztyn.pl
www: www.europedirect-olsztyn.pl

WOJEWÓDZTWO WIELKOPOLSKIE

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Ostrów Wielkopolski

ul. Budowlanych 5, 63-400 Ostrów Wielkopolski
tel./faks (62) 735 55 48
e-mail: europedirect-ostrowwielkopolski@ctiw.pl
www: www.europedirect-ostrowwielkopolski.ctiw.pl

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Poznań

Al. Niepodległości 2, 61-874 Poznań
tel. (61) 852 16 70, faks (61) 852 13 16
e-mail: europedirect-poznan@irpoznan.com.pl
www: www.europe-direct.poznan.pl

WOJEWÓDZTWO ZACHODNIOPOMORSKIE

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Kołobrzeg

ul. Ratuszowa 13, pok. 214, 78-100 Kołobrzeg
tel. (94) 355 15 33, faks (94) 355 15 83
e-mail: europedirect-kolobrzeg@kolobrzeg.eu
www: www.europe-direct.kolobrzeg.eu

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Szczecin

ul. Piłsudskiego 40-42, pok. 330, 70-421 Szczecin
tel. (91) 421 12 61, faks (91) 421 11 41
e-mail: europedirect-szczecin@wzp.pl
www: www.europedirect-szczecin.eu

