

**UNIA EUROPEJSKA**  
**PERSPEKTYWY**  
**SPOŁECZNO-EKONOMICZNE**  
**nr 1 (5)/2013**



**UNIA EUROPEJSKA  
PERSPEKTYWY  
SPOŁECZNO-EKONOMICZNE  
nr 1 (5)/2013**

ROCZNIK NAUKOWY POŚWIĘCONY  
PRIORYTETOM POLITYCZNYM KOMISJI EUROPEJSKIEJ W 2013 R.  
– POD REDAKCJĄ DR MARZENY SOBCZAK-MICHAŁOWSKIEJ  
I DR KAROLINY MARCHLEWSKIEJ-PATYK

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

**Bydgoszcz 2013**

## **RECENZENCI TOMU 1 (5)/2013**

Dr hab. Czesław Maj, Prof. UMCS  
Dr hab. Małgorzata Kowalczyk-Jamnicka, Prof. UMK

## **REDAKCJA NAUKOWA**

Dr Marzena Sobczak-Michałowska, Prof. WSG  
Dr Karolina Marchlewska-Patyk

## **RADA NAUKOWA**

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

## **ZESPÓŁ REDAKCYJNY**

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

## **SEKRETARZE**

mgr Marta Tybura  
mgr Joanna Wójtowicz

## **REDAKTORZY JĘZYKOWI**

mgr Elżbieta Rogucka – język polski  
mgr Edyta Krysztoforska – język angielski

Opracowanie graficzne okładki: Studio Grafiki WSG  
Skład komputerowy: Adriana Górka

ISSN 2084-5146

Wydawnictwo Uczelniane  
Wyższej Szkoły Gospodarki w Bydgoszczy  
85-229 Bydgoszcz, ul. Garbary 2, tel. 52 5670047  
[www.wsg.byd.pl](http://www.wsg.byd.pl)

**UNIA EUROPEJSKA  
PERSPEKTYWY SPOŁECZNO-EKONOMICZNE**

**- ROCZNIK NAUKOWY 1(5)/2013**

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

**ROCZNIK NAUKOWY POŚWIĘCONY  
PRIORYTETOM POLITYCZNYM KOMISJI EUROPEJSKIEJ W 2013 R.  
POD REDAKCJĄ DR MARZENY SOBCZAK-MICHAŁOWSKIEJ  
I DR KAROLINY MARCHLEWSKIEJ-PATYK**

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

**SPIS TREŚCI**

<b>KAROLINA MARCHLEWSKA-PATYK, MARZENA SOBCZAK-MICHAŁOWSKA</b> Priorytety polityczne Komisji Europejskiej na rok 2013 – wprowadzenie	11
<b>ANNA HAYDUK</b> On the Prospects of Ukraine’s Integration into the European Union	15
<b>ARTUR SZMIGIELSKI</b> Instrumenty ochrony praw człowieka w stosunkach zewnętrznych Unii Europejskiej	25
<b>ALEKSANDRA ROSTKOWSKA</b> Przystąpienie Unii Europejskiej do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności	37
<b>NATALIA KRZYŻAN</b> Ku lepszemu wykonywaniu praw obywateli UE	47
<b>MAŁGORZATA STELMACH</b> Dyskryminacja językowa mniejszości narodowych na przykładzie mniejszości polskiej na Litwie	59

<b>GRZEGORZ ZAJĄC</b> Prawa osób o ograniczonej mobilności ruchowej podróżujących drogą lotniczą w Europie	69
<b>JAKUB KŁOSZEWSKI</b> System instytucjonalny Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa po Traktacie z Lizbony	83
<b>MACIEJ GÓRECKI</b> Polityka Unii Europejskiej wobec regionu śródziemnomorskiego – od Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego do Partnerstwa dla Demokracji i Wspólnego Dobrobytu. Postępująca integracja czy brak instytucjonalnego zaufania?	93
<b>MAGDALENA CZAPSKA</b> Regiony w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej na przykładzie landów w Republice Federalnej Niemiec	107
<b>KRZYSZTOF DEREŃ</b> Rozwój strefy Schengen	119
<b>RENATA JANKOWSKA</b> Prawo wyborcze do Parlamentu Europejskiego jako jedno z podstawowych praw obywateli UE. Przykład wyborów do PE w 2009 r. we Francji	133
<b>MICHAŁ KLEMENCZAK</b> Unia Europejska w czasach kryzysu. „Wspólnota potęgi czy wspólnota cierpienia?” Miejsce Polski w koncepcjach zreformowanej Europy na przykładzie myśli francuskiej	147
<b>AFILIACJE</b>	157
<b>ABSTRACTS</b>	163
<b>PUNKTY INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – POLSKA 2013</b>	167

# **THE EUROPEAN UNION – SOCIAL AND ECONOMIC PERSPECTIVES nr 1 (5)/2013**

EDITION DEDICATED TO THE SUBJECT OF THE POLITICAL PRIORITIES  
OF THE EUROPEAN COMMISSION IN 2013

– EDITED BY MARZENA SOBCZAK-MICHAŁOWSKA, PHD  
AND 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 NETWORK OF EUROPEAN INFORMATION POINTS – EUROPE DIRECT”  
– IN THE YEARS 2013–2017

**Bydgoszcz 2013**

## **SCIENTIFIC REVIEWERS OF VOLUME 1 (5)/2013**

Prof Czesław Maj, PhD

Prof Małgorzata Kowalczyk-Jamnicka, PhD

## **SCIENTIFIC EDITOR OF VOLUME**

Marzena Sobczak-Michałowska, PhD

Karolina Marchlewska-Patyk, PhD

## **SCIENTIFIC COUNCIL**

Prof Roman Bäcker, PhD – Nicolaus Copernicus University

Prof Ryszard Borowicz, PhD – Nicolaus Copernicus University

Prof Zdzisław Mach, PhD – Jagiellonian University

Prof. Mathias Moersch, PhD – Hochschule Heilbronn

Prof Krystyna Michałowska-Gorywoda, PhD – Warsaw School of Economics

Prof Andrzej Kaleta, PhD – Nicolaus Copernicus University

Prof Aleksander Kozlov – Saint Petersburg State Polytechnical University

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

Prof of AMU Zbigniew Czachór, PhD – Adam Mickiewicz University

Prof of NCU Krzysztof Piątek, PhD – Nicolaus Copernicus University

## **EDITORIAL STAFF**

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 Wedeł-Domaradzka, PhD

SECRETARIES

Marta Tybura, MA

Joanna Wójtowicz, MA

LANGUAGE EDITOR

Elżbieta Rogucka, MA – Polish

Edyta Krysztoforska, MA – English

Cover Graphic Design: Graphic Design Studio WSG

Desktop Publishing: Adriana Górska

ISSN 2084-5146

Publishing House

University of Economy in Bydgoszcz

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

[www.wsg.byd.pl](http://www.wsg.byd.pl)



**THE EUROPEAN UNION – SOCIAL AND ECONOMIC PERSPECTIVES**

– ANNUAL SCIENTIFIC PUBLICATION NR 1 (5)/2013

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

EDITION DEDICATED TO THE SUBJECT OF THE POLITICAL PRIORITIES  
OF THE EUROPEAN COMMISSION IN 2013

– EDITED BY MARZENA SOBCZAK-MICHAŁOWSKA, PHD  
AND 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**

<b>KAROLINA MARCHLEWSKA-PATYK, MARZENA SOBCZAK-MICHAŁOWSKA</b>	
The European Commission’s political priorities for 2013 – introduction	11
<b>ANNA HAYDUK</b>	
On the Prospects of Ukraine’s Integration with the European Union	15
<b>ARTUR SZMIGIELSKI</b>	
The instruments of human rights protection in the European Union’s external relations	25
<b>ALEKSANDRA ROSTKOWSKA</b>	
The European Union accession to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms	37
<b>NATALIA KRZYŻAN</b>	
Towards a better enforcement of European citizens’ rights	47
<b>MAŁGORZATA STELMACH</b>	
Language discrimination of national minorities illustrated by the Polish minority in Lithuania	59

<b>GRZEGORZ ZAJĄC</b>	
The rights of persons with reduced mobility when travelling by air in Europe	69
<b>JAKUB KŁOSZEWSKI</b>	
The institutional system of the Common Foreign and Security Policy after the Treaty of Lisbon	83
<b>MACIEJ GÓRECKI</b>	
The EU policy towards the Mediterranean region – from the Euro-Mediterranean Partnership to the Partnership for Democracy and Shared Prosperity. Developing integrity or the lack of institutional trust?	93
<b>MAGDALENA CZAPSKA</b>	
Regions in the decision-making process of the European Union illustrated by the lands of the Federal Republic of Germany	107
<b>KRZYSZTOF DEREŃ</b>	
The development of the Schengen Area	119
<b>RENATA JANKOWSKA</b>	
The voting right in the elections to the European Parliament as one of the basic European citizens' rights. The example of the elections to the EP in France in 2009	133
<b>MICHAŁ KLEMENCZAK</b>	
The European Union in times of crisis. “The Union of Power or the Union of Suffering?” The position of Poland in the concepts of reformed Europe illustrated by the French thought	147
<b>AFFILIATIONS</b>	157
<b>ABSTRACTS</b>	163
<b>EUROPEAN INFORMATION POINTS – EUROPE DIRECT 2013</b>	167

MARZENA SOBCZAK-MICHAŁOWSKA

Wydział Studiów Stosowanych,  
Wyższa Szkoła Gospodarki

KAROLINA MARCHLEWSKA-PATYK

Punkty Informacji Europejskiej Europe Direct – Bydgoszcz i Toruń  
przy Wyższej Szkole Gospodarki,  
Centrum Europejskie im. Roberta Schumana

## **Priorytety polityczne Komisji Europejskiej na rok 2013 – wprowadzenie**

W czerwcu 2012 r. przedstawiony został projekt rezolucji zamykającej debatę nad Regulaminem i Porozumieniem ramowym w sprawie priorytetów programu Komisji Europejskiej na 2013 r. (2012/2688 (RSP))<sup>1</sup>. Ocena Unii Europejskiej (UE), jaka wynika z tego dokumentu, nie jest korzystna i wyraźnie podkreśla potrzebę podjęcia zdecydowanych działań naprawczych. Dokument ten wyznaczył kilka istotnych obszarów, z którymi Unia nie tylko w 2013 r., ale i w kolejnych okresach będzie musiała się zmagać.

UE przechodzi obecnie najpoważniejszy kryzys od momentu swojego powstania, który dotyka sfery gospodarczej i społecznej oraz stanu prawnego. Skala ubóstwa stale wzrasta, sięgając poziomu 84 mln osób, w tym 19 mln dzieci, przy jednoczesnym wzroście poziomu bogactwa, który dziś jest wyższy niż przed kryzysem. Na niepokojąco wysokim poziomie utrzymuje się stopa bezrobocia, szczególnie niekorzystna wśród ludzi młodych. W Unii coraz bardziej zauważalna jest również tendencja do stosowania obniżonych norm praw człowieka, zwłaszcza w obszarze współpracy policyjnej i sądowej. Podkreśla się, że normy praw człowieka muszą być w równym stopniu utrzymane z uwagi na bardzo niepożądane potencjalne następstwa dla życia

---

<sup>1</sup> Projekt rezolucji zamykającej debatę nad oświadczeniem Komisji zgodnie z art. 35 ust. 3 Regulaminu i Porozumieniem ramowym w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim a Komisją w sprawie priorytetów programu Komisji Europejskiej na 2013 r. (2012/2688 (RSP)), Gabriele Zimmer w imieniu grupy politycznej GUE/NGL, [Online], dostępne: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+B7-2012-0349+0+DOC+PDF+V0//PL>, 12.08.2013.

obywateli Europy. Niepokojące wydarzenia mają miejsce także w obszarze polityki imigracyjnej. Konieczne są nowe inicjatywy, które skupiałyby się w większym stopniu na legalnych kanałach imigracji oraz na ustanowieniu karty praw wszystkich migrantów, a jednocześnie wspierałyby legalizację pobytu migrantów już mieszkających i pracujących w UE. Również sfera Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wymaga istotnych przeobrażeń. Potrzebne są działania nastawione na partnerstwo, oparte na wspólnym interesie na rzecz rozwoju we wszystkich wymiarach, a także na rzecz form współpracy pobudzających zatrudnienie, kształcenie i szkolenie. Działania te powinny odzwierciedlać rzeczywistość społeczno-gospodarczą poszczególnych partnerów.

Przybliżonym powyżej priorytetom poświęcony został kolejny, tym razem 5. numer rocznika naukowego „**Unia Europejska – Perspektywy Społeczno-Ekonomiczne**”. W książce znalazło się dwanaście artykułów, które odwołują się w swojej tematyce do ochrony praw człowieka i podstawowych wolności, kwestii związanych z mniejszościami czy wymiarem instytucjonalnym, gospodarczym i międzynarodowym Unii Europejskiej. Choć numer ten w pełni nie wyczerpał wszystkich ważnych dla przyszłości Europy kwestii, co zresztą nie było naszym celem, liczymy na to, że publikacja ta odbierana będzie jako nasz głos w publicznej debacie nad przeszłością UE.

MARZENA SOBCZAK-MICHAŁOWSKA

Institute of Applied Social Studies,  
University of Economy in Bydgoszcz

KAROLINA MARCHLEWSKA-PATYK

European Information Point – Europe Direct – Bydgoszcz and Toruń  
at the University of Economy in Bydgoszcz  
and European Centre of Robert Schuman

## **Political priorities of the European Commission for 2013 – introduction**

In June 2012 there was a presentation of the programme of a resolution closing a debate on the Rules and Framework Agreement concerning the priorities of the European Commission Work Programme for 2013 (2012/2688 (RSP)).<sup>1</sup> The assessment of the European Union (EU), as the document shows, is not positive and it is clearly underlined that there is a need of decisive corrective action. The document has appointed several significant areas of the EU's concern not only in 2013, but also for the next periods of time.

The EU has been in the most serious crisis since its existence, which affects the economic, and social sphere, as well as the legal status. The scale of poverty is still increasing, reaching the level of 84 mln of persons, including 19 mln of children, while observing the growth of wealth which is now higher than before the crisis. Worryingly, the rate of unemployment is very high, which is especially negative for young persons. In the Union we can more often observe a tendency to the practice of lower standards of human rights, especially in the area of police and judicial coopera-

---

<sup>1</sup> The project of the resolution closing the debate on the Commission's statement according to Art. 35 (3) of the Rules and Framework Agreements concerning relations between the European Parliament and Commission concerning the priorities of the Commission Work Programme for 2013 (2012/2688(RSP)), Gabriele Zimmer on behalf of a political group – GUE/NGL, [Online], available: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+B7-2012-0349+0+DOC+PDF+V0//PL>, 12.08.2013.

tion. It is underlined that the standards of human rights must be maintained in view of possible serious consequences for the European citizens. Distressing events are also occurring in the immigration policy. Thus, there is a need of new initiatives which would be concentrated on legal immigration channels and on establishing a set of all immigrants' rights, while supporting the residence legalization of the persons who have already been living and working in the EU.

Also, the European Neighbourhood Policy needs significant changes. It is necessary to take action directed towards a real partnership based on the common interest for the development in all dimensions, as well as for the forms of cooperation boosting employment, education and training, and reflecting social and economic reality of all partners.

All the priorities presented above are included in the annual scientific publication No 5 titled "**The European Union – Social and Economic Perspectives**". In the book there are twelve articles concerning the protection of human rights and fundamental freedoms, issues connected with minorities and the institutional, economic and international dimension of the European Union. Although the publication has not exhausted all issues important for the future of Europe, which was not meant, we hope that this publication will be regarded as our voice in the public debate on the future of the EU.

ANNA HAYDUK

Faculty of International Business  
Heilbronn University, Germany

## **On the Prospects of Ukraine's Integration into the European Union**

**Abstract:** The article sheds light upon the issue of the current EU integration processes with respect to Ukraine in the context of the deferral of signing an Association Agreement between Ukraine and the EU at the third Eastern Partnership Summit on November 28-29, 2013. The author's findings suggest that the issue of the integration of Ukraine with the EU and the country's accession to the EU at a later date should not be limited to the political and economic interests of just the two players, i.e., the EU and Ukraine. The issue needs also to be discussed from the point of view of having Russia as a third player involved. Further, the political and economic aspects of tripartite relationships are considered in more details.

### **Introduction**

The principal highlight of the third Eastern Partnership Summit in Vilnius (a meeting of the 28 highest representatives of the EU member states and the six Eastern partners as well as representatives of the EU institutions), held on November 28-29, 2013, was supposed to be a formal signing of an Association Agreement between Ukraine and the European Union. However, Ukrainian President Viktor Yanukovich put the deal on ice. The need to address a number of economic problems in the country was identified as a key argument, which resulted in the deferral of the Association Agreement signing. The move triggered a massive wave of protests in the Ukrainian society, extremely exacerbating the political situation in Ukraine. It also exposed a number of problems in the area of economic and political relations between Ukraine and the EU, as well as between Ukraine and Russia.

The preparations for signing an Association Agreement between Ukraine and the European Union date back to 2008, when at the Paris Summit an agreement was reached to start negotiations on an EU-Ukraine Association Agreement. The Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA) would be incorporated into an Association Agreement as an integral part alongside with others, such as political, social and sectoral cooperation. The signing of an Association Agreement was acknowledged to be an important step towards Ukraine's entering the EU in the future. In 2011, all the

documents to sign an Association Agreement were in place. Unfortunately, however, no Association Agreement was signed. Then the major requirement of the European Union remained unsatisfied, i.e., to cease political repressions and release the former Prime Minister Yulia Tymoshenko from prison. At first sight, the European choice of Ukraine, on one hand, and the tight confrontation of the existing leadership with the opposition, on the other hand, are thrown into the scales by Ukraine. The question arises as to whether these are the very factors to determine the likelihood of having an Association Agreement signed. Obviously more factors can be identified. This is also confirmed by the aforementioned events associated with the failure to sign an EU-Ukraine Association Agreement in November 2013.

There is a need to shed light upon the issue of the current EU integration processes with respect to Ukraine in the context of the above events. It is also worth taking into account a number of aspects, including the geographical location of Ukraine in Europe, it being the largest European country after Russia, the complexity of the political and economic situation in Ukraine as well as its ambiguous interpretation in mass media. Given the above, the analysis of the prospects of Ukraine's integration into the EU is conducted. The literature as reviewed covers a wide range of sources, including the statistics of the European Commission, the analytical materials of the Ukrainian Centre for Economic & Political Studies, named after Olexandr Razumkov, as well as the selected subset of the Russian, Ukrainian and European press. Our research findings suggest that the issue of integration of Ukraine into the European Union and the country entering the EU at a later date should not be limited to the political and economic interests of just the two players, i.e., the EU and Ukraine. Russia should be included as an additional player in determining the Ukrainian development vector. Hence, we discuss the political and economic aspects of the three party relationships in more detail.

### **The EU-Ukraine relations**

The political aspect of the relations in the EU-Ukraine-Russia triangle is primarily determined by geopolitical interests of the involved parties, their place and role in international politics as well as by the nature and level of bilateral contacts.

The EU is seeking an increasingly close relationship with Ukraine, going beyond mere bilateral cooperation, to gradual economic integration and a deepening of political cooperation. Ukraine is a priority partner country within the European Neighbourhood Policy (ENP) and the Eastern Partnership (EaP). The Partnership and Cooperation Agreement (PCA), which came into force in 1998, provides a comprehensive and ambitious framework for cooperation between the EU and Ukraine. Thus, the PCA should be succeeded by the EU- Ukraine Association Agreement.

Over the period of Viktor Yanukovich's presidency, the European integration



efforts have been found rather ineffective, slow and contradictory<sup>1,2</sup>. On one hand, the priority of Ukraine's European integration course is officially emphasized, with the prospect of it becoming a member of the EU formalized at the legislative level<sup>3</sup>. Accordingly, the Parliament of Ukraine approved several laws, as required by the EU. In 2012, an Association Agreement with the EU was initialled. However, the Association Agreement destiny is still uncertain.

On the other hand, there are at least two reasons, which explain the absence of any ascending dynamics in Ukraine's relations with the EU. First, these are internal political developments in Ukraine, and second, there are certain external factors complicating the government's actions towards the European direction<sup>4</sup>. Internal factors include low efficiency of socioeconomic reforms and anticorruption measures, authoritarian trends, democratic backsliding, the corrosive judicial system, and politically motivated prosecutions of the opposition leaders. These have resulted in a strong negative reaction of the EU leaders, which poses a threat to the relations between Ukraine and the EU, and to the successful signing of an Association Agreement specifically. External factors influencing Ukraine's European path involve the EU's focus on its own internal problems and internal development, a negative impact of the global financial crisis and the Eurozone crisis, and a complex financial and economic situation in several EU-countries as well as Russia actively trying to keep Ukraine in the vicinity of its influence.

### **Ukraine-Russia relations**

The relations of Ukraine with Russia have deep historical roots. The 90s were notable for close cooperation of the two countries. In 2005, after the well-known Orange Revolution, the pro-Russian cooperation vector was changed by President Yushchenko. In 2008, Ukraine joined the WTO. However, in 2010, with the start of Viktor Yanukovich's presidency, greater efforts were made to energize Ukraine-Russia relations at all levels. Noteworthy, Ukraine-Russia relations have improved primarily due to the following major unilateral concessions made by Ukraine:

- Kyiv's official position not to seek membership of the North Atlantic Treaty Organization;
- the prolongation of the Russian Black Sea Fleet's stationing in the Crimea by 2042;
- the permission for Russia's to extend presence and influence in key sectors of the national economy.

---

<sup>1</sup> 100 Days of the New Government: Which Way of Governing is Being Formed? Kyiv, 2010, pp. 50-53.

<sup>2</sup> The first year of activity of the new ruling team: intentions, actions, and results, [in:] National Security and Defence Journal, Razumkov centre, No. 3, 2011, pp. 47-48.

<sup>3</sup> The Law of Ukraine "On the Foundations of Foreign and Domestic Policy", 2010, cl.2, Art. 11.

<sup>4</sup> EU-Ukraine-Russia: Political Dimension of Relations, [in:] National Security and Defence Journal, Razumkov centre, No. 4-5, 2012, pp. 2-54.

Despite its unilateral concessions, Ukraine has not received additional political and economic advantages, as it envisioned. The issue of gas prices for Ukraine has come into force. The so called Russian scenario of integration into the post-Soviet area constitutes the major problem in the relations between Kyiv and Moscow. By political, economic and humanitarian means Russia has been resolutely trying to involve Ukraine in the “integration triad”, which is: (1) The Customs Union of Russia, Belarus and Kazakhstan, (2) The Common Economic Zone (CEZ), and (3) The Eurasian Union. The cooperation formula “3+1”, as proposed by Ukraine, does not suit Russia in any way.

### **The EU-Russia relations**

The Partnership and Cooperation Agreement (PCA), which entered into force in 1997, set the legal basis of relations between Russia and the EU. At the EU-Russia Summit held in 2008 the official negotiations started on a new framework agreement to replace the Partnership and Cooperation Agreement. The EU-Russia relations proceed from the fact that Russia refused to join the ENP. The dialogue between Brussels and Moscow is complicated by a number of problems. One of these is Russia’s viewing the EU’s Eastern Policy as a threat to its national interests. This also impacts the state and dynamics of both of the EU-Ukraine and Ukraine-Russia relations.

### **The EU-Ukraine-Russia: Problems and prospects of relations**

Following the above, the relations between Kyiv, Brussels and Moscow appear to be rather complex and controversial. A number of problems obstruct the trilateral format of relations, with the geopolitical competition of the EU and Russia in the post-Soviet area being one of them. It is caused by the essential discordance of the fundamental values, interests and goals of the parties. The EU and Russia are trying to rebuild the post-Soviet space in their own way. Thus, Ukraine needs to make a choice between the two models of political and economic integration. The European model is based on democratic values and standards, the rule of law, political pluralism and liberal economy. The Russian model is characterized by the authoritarian, state-centric and clear domination by Russia itself. By introducing the concept of the Wider Europe, the ENP and the Eastern Partnership the EU happens to play the role of Russia’s geopolitical rival this way posing a challenge to the reintegration policy of Moscow in the post-Soviet area.

The choice to conclude an Association Agreement with the EU or to join the Customs Union of Russia, Belarus and Kazakhstan appears to be a “civilization” choice for Ukraine. Ukraine has limited time to make a final decision on its “civilization” development model. Meanwhile it is important for it not to play a supplementary role.

In the context of the article, the analysis of the **economic relations in the EU – Ukraine Russia triangle** is of no less importance. They comprise the following three

interrelated dimensions:

- I. The level of institutional development;
- II. The level of economic exchange, its dynamics and structure; and
- III. The strategic vision of future interaction<sup>5</sup>.

### **I. The level of institutional development**

The quality of state policy is largely dependent upon the quality of legislation, the legal system per se and human rights, citizens' rights and freedoms (including the right to do business), etc.

In this regard, the negative influence on the competitiveness of Russia and Ukraine is produced by the following key factors: extremely low standards of adherence to property rights, especially of those of minority shareholders; systematic mismanagement of public finances (misuse of public funds, irregular payments and bribes); and lack of an independent and impartial judiciary system and effective judicial protection of interests. These issues affect the competitiveness indices of both countries, which are calculated by international organisations and used as benchmarks by investors. Hence, the quality of institutions in Ukraine received 2.98 points, which is twice as low as the maximum index of the EU member states (6.06). In fact, the institutions in Russia were marked at a similar level – 3.08 points<sup>6</sup>. Ineffective governance in both countries, insufficient quality of regulatory and legal environments that are inferior to those of the EU, low level of adherence to the rule of law, which does not meet even the minimum requirements of the EU states, and absence of any effective anti-corruption measures – all these factors significantly complicate the strategic orientation of Ukraine and Russia in Europe.

### **II. The level of economic exchange, its dynamics and structure**

The economic exchange is implemented primarily in the forms of trade relations, exchange of capitals (investments) and implementation of joint cooperation projects.

#### **Trade relations**

Mutual trade within the “triangle” shows a positive long-term dynamics, which, however, is sensitive to global crisis and world market fluctuations. This has resulted in a number of developments<sup>7</sup>. They include the following:

<sup>5</sup> EU-Ukraine-Russia..., op. cit., p. 19.

<sup>6</sup> World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2011–2012. – Geneva: World Economic Forum, 2011, pp. 18-19.

<sup>7</sup> EU-Ukraine-Russia..., op. cit., p. 22.

- *a significant increase in Russia's and, to a lesser extent, Ukraine's shares of the EU-27 imports and exports*; Russia has already become an important priority for the EU – both as a market for European goods (in 2011 – the fourth position among the export partners of the EU) and a supplier of resources crucial for the EU (in 2011 – the second among the import partners of the EU)<sup>8</sup>;
- *a significant increase in the share of Russia's exports to the EU-27*: while in 2000 it accounted for 47.1% of the total volume of Russian export, in 2010 the figure was 52.9%. At the same time, the share of Russia's import from the EU-27 has somewhat decreased from 49.1% to 41.4%<sup>9</sup>. The EU, however, continues to remain the main source of imports to the Russian Federation;
- *a sustained position of Ukraine (despite some losses) on the Russian market* that, as compared to the early 1990s, still looks solid. Thus, in 2010, Ukraine's share of Russia's exports was 5.8% (the fourth, after the Netherlands, Italy and Germany) and of Russia's imports – 6.1% (the third major importer after China (17%) and Germany)<sup>10</sup>;
- *consolidating the priority of the EU and Russian markets for Ukraine*. In 2010, Russia was the major trade partner of Ukraine from the point of view of both: imports (36,2%) and exports (26,2%) followed by the EU (the share of 31,3% in imports and 25,5% in exports)<sup>11</sup>.

It is also noted that there exist a number of serious disparities and structural distortions in the priority trade relations within the “triangle”.

### **Mutual investments**

Mutual investments in the EU-Ukraine-Russia format show rather a strong long-term upward trend. A substantial outpacing growth of investment flows between the EU and Russia and, to a far lesser extent, the EU and Ukraine produced a significant increase in the structure of foreign direct investment outflows (beyond the EU-27) of the EU countries. This shows a gradual development of a common investment space in the “triangle” on the basis of investment ties with the EU-27. With respect to this, it should be noted that unlike Ukraine Russia in its investment relations with the EU acts not only as a big importer but also as an exporter of capital. At the end of 2010, the total stock of foreign direct investments (FDI) from the EU in Russia reached €120 billion, and capital stock of Russia in the EU – €42 billion, while the total stock of FDI of the EU to Ukraine constituted €18 billion, and the total stock of

<sup>8</sup> EU Trade with Main Partners (2011), [in:] EU Bilateral Trade and Trade with the World. Ukraine, DG Trade Statistics, [Online], available at: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113459.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113459.pdf), 21.03. 2012.

<sup>9</sup> Russia and the European Union member states. – 2011: A statistical book. – Moscow, Rosstat, 2011, Table 14.7.

<sup>10</sup> The Russian statistical yearbook – 2011. – Moscow, Rosstat, 2011, Table 25.7, p. 711.

<sup>11</sup> Ukraine's Trade with Main Partners (2010), [in:] EU Bilateral Trade and Trade with the World. Ukraine, DG Trade Statistics, [Online], available at: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113459.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113459.pdf), 21.03. 2012.

Ukraine to the EU – €3 billion<sup>12</sup>.

In terms of investment structure, both Russia and Ukraine clearly focus on the EU, with their mutual investment flows being statistically insignificant. This is much more important than the countries' trade share, as investments not only produce current competitive advantages for trade but also shape the future economic structure. The EU-27 is not just a priority for Ukraine but a dominating investment partner. In 2012, the share of the EU-27 in the total stock of FDI in Ukraine was 79,8%, whereas the share of Russia was about 7,3%<sup>13</sup>. One should, however, be cautious about the data provided, since the presence of Russian capital on the Ukrainian market is largely concealed and, in fact, is much higher than reported by the official statistics. Noteworthy, in the structure of FDI stock from EU-27 in Ukraine at the end of 2011 Cyprus accounted the highest share – for 32.1%<sup>14</sup>. Such an unusually high, for a small country, level of investments in Ukraine leads to a conclusion that Cyprus plays an important role as a transit country for Russian capital flows to Ukraine.

Therefore, in the investment sector, the “triangle” is asymmetric, inclined towards the EU-Russia axis, primarily due to the EU's active employment of financial tools to gain ground on the promising Russian market and considerations of keeping Russian super profits from energy exports abroad.

### **Cooperation projects**

Major cooperation projects could theoretically become the basis for building economic relations in the “triangle” format. Nevertheless, the state of affairs in this respect is rather controversial.

For instance, the EU relations with Ukraine after the adoption of the Eastern Partnership policy tend to prioritise a project-based approach on the development of mutual economic ties through implementation of the so-called flagship initiatives. However, interaction with the EU still has a very weak innovative trend. The EU-Projects are of solely institutional nature.

The agenda of the EU relations with Russia has recently seen a long list of joint sectoral cooperation measures – the so-called sectoral dialogue in 20 domains. At the same time it should be noted that the potential of sectoral cooperation between the EU and Russia is used insufficiently.

Russia's relations with Ukraine also increasingly present the policy of expansion and deepening influence and interdependence at the sectoral level. This primarily refers to the energy sector, where Russia put forward a number of initiatives actually pursuing merger of the two countries' energy assets or takeover of Ukrainian assets by big Russian companies (e.g., Gazprom OJSC and Rosatom State Corporation).

---

<sup>12</sup> EU-Ukraine-Russia..., op. cit., p. 25.

<sup>13</sup> Ibidem, p. 27.

<sup>14</sup> Ibidem, p. 26.

It also pushes for: integration of aircraft building industries of the two countries; cooperation in infrastructure development; and Ukraine's participation in the Russian global satellite communication system. However, the development of such sectoral ties encounters serious difficulties caused by Russia's attempts to secure Russian domination in implementation of the mentioned joint projects and to leave Ukrainian participants mainly with a secondary, peripheral role.

### **III. The strategic vision of future interaction**

The prospects of development of economic relations in the Ukraine-EU-Russia "triangle" will strongly depend upon a set of key conditions.

First, will the already drafted Association Agreement between Ukraine and the EU be signed and ratified? Ukraine's integration into the EU is complicated by numerous obstacles, which are not limited to those of the so called Ukrainian origin. Obstacles also exist on the European side. Under the conditions of the current internal crisis, the EU will hardly have the will (and capabilities) for further enlargement.

Second, how will the EU relations with Russia evolve?

Third, will Russia be able to convince the Ukrainian leadership to reverse the country's core integration vector through its accession to the Customs Union and CEZ, with prospects of membership in the Eurasian Union?

### **Conclusions**

Ukraine, by contrast to Russia, has not only declared but also legislatively formalised plans of its integration into the EU. Hence, it has voluntarily undertaken raising the quality of its institutions up to the European level.

Speaking about the choice of Ukraine's primary integration vector, one should keep in mind the different attitude of the EU and the Russian Federation to the quality, nature and substance of state and public institutions. This difference is value-based: the EU recognises and tries to promote the values of democracy, rule of law, protection of interests and rights of every citizen; for the Russian Federation these values are of inferior importance, compared with its desire to secure geopolitical domination in the post-Soviet space.

On having joined the Customs Union of Russia, Belarus and Kazakhstan, Ukraine can get tactical gains, including the economic ones: creation of markets of optimal size for hi-tech branches of economy (first of all, aircraft building and defence industry); a possibility of joint development of machine building and other processing industries in international cooperation, which will enhance their competitiveness; possible diversification of the structure of export of services at the expense of scientific, technological, educational, engineering, construction and other services currently having a limited potential of access to the EU markets; and

– possible attraction of significant financial resources of the Russian Federation to critical sectors of Ukraine's economy on simpler terms, compared to the conditions of investment from the EU<sup>15</sup>. However, this option involves risks of dilution of strategic prospects of innovative economic development. Ukraine's eastward integration is a risky and counterproductive exchange of its strategic national interests in return for tactical economic preferences.

Establishment of the priority of European integration (on the condition of equal and transparent partner relations with the Russian Federation) offers no instant economic benefits to Ukraine. However, in that case the country will win strategically: adopting European values, norms and rules, Ukraine will fundamentally raise its investment attractiveness and get a real chance of the national economy restructuring on a modern innovative basis.

Both directions of development are of key character; the relations with Brussels and Moscow are strategically important for Kyiv. However, Ukraine faces the challenge of making a choice between the two models of political and economic integration. The choice to conclude an Association Agreement with the EU or to join the Customs Union of Russia, Belarus and Kazakhstan appears to be inevitable.

Whatever choice is made, however, to secure sustainable development it is important for Ukraine to avoid burning its bridges, i.e., to find common points of interest, develop contacts and improve cooperation in different spheres – politics, economy, security, etc. both westward and eastward.

## Literature

### Documents:

- EU Trade with Main Partners (2011), [in:] EU Bilateral Trade and Trade with the World. Ukraine, DG Trade Statistics, [Online], available at: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113459.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113459.pdf), 21.03. 2012.
- Russia and the European Union member states. – 2011: A statistical book. – Moscow, Rosstat, 2011, Table 14.7.
- The Law of Ukraine “On the Foundations of Foreign and Domestic Policy”, 2010, cl.2 Art. 11.
- The Russian statistical yearbook – 2011. – Moscow, Rosstat, 2011, Table 25.7, p. 711.
- Ukraine's Trade with Main Partners (2010), [in:] EU Bilateral Trade and Trade with the World. Ukraine, DG Trade Statistics, [Online], available at: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113459.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113459.pdf), 21.03. 2012.
- World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2011-2012. – Geneva: World Economic Forum, 2011, pp. 18-19.

### Monographs:

- 100 Days of the New Government: Which Way of Governing is Being Formed? Kyiv, 2010.

---

<sup>15</sup> EU-Ukraine-Russia..., op. cit., p. 26.

**The most important articles:**

- EU-Ukraine-Russia: Political Dimension of Relations, [in:] National Security and Defence Journal, Razumkov centre, No. 4-5, 2012, pp. 2-54.
- The first year of activity of the new ruling team: intentions, actions, and results, [in:] National Security and Defence Journal, Razumkov centre, No. 3, 2011, pp. 47-48.



ARTUR SZMIGIELSKI

Centrum Europejskie,  
Wydział Prawa i Administracji,  
Uniwersytet Warszawski

## **Instrumenty ochrony praw człowieka w stosunkach zewnętrznych Unii Europejskiej**

**Streszczenie:** Artykuł przedstawia przegląd instrumentów Unia Europejska (UE) w zakresie ochrony praw człowieka. Badania skoncentrowane są na spójności działań Unii w ramach różnych polityk zewnętrznych, które z jednej strony oparte są na klasycznej metodzie międzyrządowej (Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa), a inne przeniesione są na poziom unijny. Unia Europejska deklaruje w art. 3 ust. 5 TUE ochronę praw człowieka oraz stwierdza ich powszechny i niepodzielny charakter w art. 21 ust 1 TUE. W związku z tym jej działania powinny być spójne i konsekwentne. Wpływa to bowiem na wiarygodność działań UE na arenie międzynarodowej.

### **Wstęp**

**W** dyskursie o prawach człowieka w porządku prawnym UE stosuje się zróżnicowaną terminologię. W ujęciu traktatowym i orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE możemy spotkać określenia: „prawa człowieka” oraz „prawa podstawowe”. W doktrynie dominującym poglądem jest to, że pojęcia te są tożsame, z tym że określenie „prawa człowieka” stosuje się w wymiarze zewnętrznym, a „prawa podstawowe” w wymiarze wewnętrznym<sup>1</sup>.

Stosunki zewnętrzne odnoszą się do strefy działań, które Unia Europejska podejmuje na arenie międzynarodowej, czyli wykraczając poza państwa członkowskie. Obejmują relacje przede wszystkim z państwami trzecimi, organizacjami międzynarodowymi oraz podmiotami, które nie mają osobowości prawnomiędzynarodowej. Ochrona praw człowieka w stosunkach zewnętrznych oznacza więc świadome działanie UE na rzecz promocji tych praw, reakcję wobec ich łamania oraz wszelkie inne czynności na ich rzecz.

---

<sup>1</sup> Por.: F. Jasiński, *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, ss. 17-28, B. Banaszczyk, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2003, s. 199.

Stosunki zewnętrzne UE mają charakter zarówno polityczny, jak i gospodarczy. Pierwszy obszar jest realizowany poprzez Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB), która ma charakter międzyrządowy, a drugi poprzez działania zewnętrzne oparte na klasycznej metodzie wspólnotowej (m.in. Wspólna Polityka Handlowa – WPH, pomoc rozwojowa, środki ograniczające).

Artykuł 3 ust. 5 TUE<sup>2</sup> *expressis verbis* stwierdza, że w stosunkach zewnętrznych Unia przyczynia się do ochrony praw człowieka, art. 21 ust. 1 TUE mówi o oparciu działań Unii na arenie międzynarodowej na powszechności i niepodzielności praw człowieka, a w ust. 2 wśród celów działań Unii na arenie międzynarodowej w literze b) wymienia umacnianie praw człowieka.

Przedmiotem niniejszego artykułu będzie prześledzenie instrumentów ochrony praw człowieka w stosunkach zewnętrznych Unii i zbadanie tego, czy poziom ich ochrony jest jednolity zarówno w stosunkach politycznych, jak i gospodarczych.

### **Instrumenty w ramach WPZiB**

Artykuł 47 TUE stwierdza, że Unia ma osobowość prawną a art. 1 TUE wyjaśnia, iż „Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym”. Oznacza to, że UE stała się jednolitą organizacją międzynarodową typu ponadnarodowego bez struktury filarowej, która obowiązywała przed Traktatem z Lizbony. Jest to o tyle ważne, gdyż po pierwsze – organizacja międzynarodowa jest podmiotem prawa międzynarodowego, a po drugie – położono kres sporowi w doktrynie, dotyczącemu specyfiki Unii<sup>3</sup>.

Podmiotowość prawnomiędzynarodowa (czyli łącznie zdolność prawna i zdolność do czynności prawnej) UE przejawia się w szczególności prawem do zawierania umów międzynarodowych (*ius tractatum*), prawem legacji czynnej i biernej (*ius legationis*), czyli prawem do wysyłania i przyjmowania przedstawicieli dyplomatycznych państw trzecich (art. 221 TFUE), prawem przystępowania do organizacji międzynarodowych oraz zdolnością procesową<sup>4</sup>.

Polityką, która umożliwia funkcjonowanie Unii na arenie międzynarodowej, jest WPZiB, która obejmuje wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii. Pomimo likwidacji struktury filarowej Unii, nadal podlega szczególnym zasadom i procedurom, gdyż co do zasady jest określana przez Radę Europejską i Radę stanowiącą jednomyślnie, a jej wykonywanie należy do Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznym i Polityki Bezpieczeństwa oraz do państw członkowskich (art. 24 TUE).

<sup>2</sup> Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2010 C 83, 30.03.2010.

<sup>3</sup> J. Barcz, *Struktura Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, ss. 23-26.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 25.

Oznacza to, iż mimo występującego w nazwie określenia „Wspólna”, *de facto* nie jest to komponent *stricte* unijny, czyli przeniesiony na poziom ponadnarodowy, ale ma on charakter rządowy<sup>5</sup>. Zatem podjęcie jakichkolwiek działań w celu ochrony praw człowieka w ramach WPZiB uzależnione jest od woli państw członkowskich.

Co do zasady, wystarczy więc sytuacja, że jedno z państw nie zgadza się na przyjęcie danej decyzji, aby skutecznie zablokować jej podjęcie. Potęguje to wspomniany już fakt, iż w ramach zasady solidarności w obszarze WPZiB nie ma zastosowania zasada pierwszeństwa, tak jak to ma miejsce w kwestiach rynku wewnętrznego<sup>6</sup>.

Jedną z konsekwencji wejścia w życie Traktatu z Lizbony było ujednoczenie systemu aktów prawa pochodnego WPZiB. Przed traktatem rewizyjnym w zasadzie nie istniał zamknięty katalog tych źródeł. Istniała tym samym możliwość przyjmowania nieokreślonej ilości dokumentów nienazwanych<sup>7</sup>.

Poza tym dawne specjalne instrumenty (tj. wspólne strategie, działania, stanowiska, umacnianie systematycznej współpracy) nie zawsze miały charakter źródeł prawa i tym samym nie były instrumentami prawnymi, ale *stricte* politycznymi. Od 1 grudnia 2009 r. instrumenty te zostały zastąpione decyzjami przyjmowanymi – w zależności od podstawy prawnej – przez Radę lub Radę Europejską<sup>8</sup>.

Najbardziej ogólnym instrumentem WPZiB są wytyczne przyjmowane przez Radę Europejską. Ich istotna rola polega na samej pozycji instytucjonalnej Rady Europejskiej, która nadaje Unii impuls niezbędny do jej rozwoju oraz określa ogólne wytyczne i priorytety polityczne, nie pełniąc przy tym funkcji prawodawczej. Mogą one być wydawane w każdej sprawie dotyczącej WPZiB i najczęściej są umieszczane w konkluzjach szczytów Rady Europejskiej<sup>9</sup>. W praktyce jednak wytyczne polityki UE w zakresie kluczowych problemów dotyczących praw człowieka wydawane były w formie dokumentów politycznych przez Radę UE na szczeblu ministerialnym oraz Komisję Europejską w formie *soft law*.

W ramach WPZiB Rada Europejska przyjmowała także strategiczne interesy i cele (nazywane wcześniej wspólnymi strategiami). Do tej pory powstały tylko trzy takie dokumenty, które dotyczyły: Rosji<sup>10</sup>, Ukrainy<sup>11</sup> i Regionu Śródziemnomorskiego<sup>12</sup>.

Praktyka wskazuje, że celem strategii jest tworzenie podstaw dla normowania

<sup>5</sup> Por.: D. Milczarek, *Pozycje i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Warszawa 2003.

<sup>6</sup> C. Mik, W. Czapliński, *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 125.

<sup>7</sup> A. Grzelak, *Postanowienia przejściowe (Protokół nr 36)*, [w:] J. Barcz (red.), *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, ss. 38-39.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> C. Mik, W. Czapliński, op. cit., ss. 130-131.

<sup>10</sup> Wspólna strategia Unii Europejskiej z 12 maja 1999 r. w sprawie Rosji (1999/414/WPZiB).

<sup>11</sup> Wspólna strategia Unii Europejskiej z 11 grudnia 1999 r. w sprawie Ukrainy, (1999/877/WPZiB).

<sup>12</sup> Wspólna strategia Unii Europejskiej z 19 czerwca 2000 r. w sprawie regionu śródziemnomorskiego (2000/458/WPZiB).

wszelkich płaszczyzn stosunków z danym, ważnym strategicznie dla UE regionem lub państwem. Do tej pory obejmowało to najbliższe sąsiedztwo Unii. W każdej z trzech przyjętych strategii pojawiły się cele, takie jak wzmocnienie demokracji, rządów prawa oraz ochrona praw człowieka. Obok celów wskazywano środki i instrumenty do ich osiągnięcia. Konsekwencją przyjęcia tych instrumentów jest dostosowanie do niej wszystkich działań UE i państw członkowskich<sup>13</sup>.

Jak podkreśla prof. Ryszard Zięba: „Bilans realizacji trzech dotychczas obowiązujących strategii Unii Europejskiej wobec Rosji, Ukrainy i regionu śródziemnomorskiego nie zadowala ani samej Unii, ani też adresatów owych strategii”<sup>14</sup>. Były one zbyt ogólnikowe i trudne do stosowania w zmieniających się sytuacjach międzynarodowych<sup>15</sup>.

W przeciwieństwie do instrumentów Rady Europejskiej, których charakter jest bardzo nieprecyzyjny, i które stosunkowo rzadko są używane, stanowiska i działania Rady UE są przyjmowane dużo częściej, tworząc dość długą praktykę. Decyzje Rady UE w postaci stanowisk określają podejście Unii do danego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym. Co więcej, implikuje to zgodność polityk krajowych poszczególnych państw członkowskich ze stanowiskami Unii.

Jak podaje profesor Anna Wyrozumska, dotychczasowa praktyka Unii pozwala na wyróżnienie trzech kategorii stanowisk Rady: (a) stanowiska dotyczące sankcji wobec państw trzecich, (b) stanowiska dotyczące polityki UE wobec państw trzecich, (c) stanowiska odnoszące się do pewnych inicjatyw specjalnych o charakterze tematycznym (działania)<sup>16</sup>.

Sankcje (środki ograniczające) są specyficznymi środkami przymusu. Mogą stanowić reakcję na łamanie praw człowieka w państwach trzecich, polegającą na zerwaniu lub ograniczeniu w całości lub w części stosunków gospodarczych i finansowych z jednym lub z większą liczbą państw trzecich. Przybierają one formę środków automatycznych albo też stanowią implementację sankcji uchwalonych przez Radę Bezpieczeństwa ONZ na podstawie rozdziału VII KNZ<sup>17</sup>. Przyjmowanie środków ograniczających przebiega dwutorowo. Na pierwszym etapie – na podstawie decyzji Rady podjętej w ramach WPZiB umiejscowionej w TUE. Na drugim etapie – metodą wspólnotową w ramach TFUE.

Środki ograniczające to najbardziej restrykcyjny instrument stosowany przez Unię. Co za tym idzie, używany jest tylko w najbardziej rażących przypadkach. Chodzi tu w szczególności o ciężkie naruszenia praw człowieka oraz zasad państw demokratycznych, pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego.

<sup>13</sup> C. Mik, W. Czaplński, op. cit., s. 133.

<sup>14</sup> Por.: R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 57.

<sup>15</sup> C. Mik, W. Czaplński, op. cit., s. 136.

<sup>16</sup> A. Wyrozumska, *Wybrane regulacje w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2005, s. 786.

<sup>17</sup> Por.: ibidem, ss. 786-791.

Według art. 215 TFUE, odnoszącego się do środków ograniczających, mogą one być skierowane nie tylko do państwa, ale również do osób fizycznych i prawnych oraz grup, i podmiotów innych niż państwo. Obejmują one więc m.in.: embargo na określone towary, zakaz wjazdu przedstawicieli władz państw trzecich (tzw. sankcje wizowe) czy też zamrożenie aktywów osób fizycznych i prawnych.

W słynnym wyroku w sprawie *Kadi*<sup>18</sup> potwierdzono, że nakładając środki ograniczające, nie można łamać praw podstawowych, w szczególności prawa do skutecznej ochrony sądowej i prawa do własności. Potwierdzono to w orzeczeniu w sprawie *Pye Phyto Tay Za*<sup>19</sup>, który został umieszczony w wykazie osób wspierających reżim Birmy tylko i wyłącznie dlatego, że był synem przedsiębiorcy wspierającego działanie reżimu.

Paradoksalnie Unia – nakładając sankcje w imię ochrony praw człowieka – przyczynia się do ich łamania. Dzieje się to poprzez rozszerzające domniemanie osób wspierających reżim. Przykładem może być nałożenie sankcji w marcu 2012 r. wobec żony, matki, siostry i szwagierki dyktatora Syrii, niezależnie od faktycznego stopnia ich winy. Ponadto Asma – żona dyktatora – ma również obywatelstwo Wielkiej Brytanii. W uzasadnieniu powołano się tylko na to, że: „Jest małżonką Mahera Al Assada, zatem czerpie korzyści z reżimu i jest z nim blisko powiązana”<sup>20</sup>.

Z kolei stanowiska dotyczące polityki UE wobec państw trzecich swoim charakterem przypominają wspólne strategie, z tym że nie mają one tak rozwiniętego charakteru i w praktyce stosowane były również do państw trzecich nienależących do najbliższego sąsiedztwa UE.

Przykładowo, genezę wspólnego stanowiska z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie Timoru Wschodniego<sup>21</sup> można upatrywać w okupacji tego terytorium przez armię indonezyjską, w następstwie czego śmierć poniosło tysiące mieszkańców. Wśród dwóch celów art. 1 wskazano poprawę sytuacji w Timorze Wschodnim w zakresie poszanowania praw człowieka na tym obszarze.

Rada oprócz stanowisk podejmuje również decyzje w formie działań. Fundamentalne w zakresie ochrony praw człowieka w stosunkach zewnętrznych mają zwłaszcza działania dotyczące wspierania procesów pokojowych i demokratycznych w państwach trzecich (tzw. misje). Na gruncie prawa międzynarodowego podstawą prawną do realizacji misji Unii Europejskiej było zawsze oficjalne zaproszenie rządu państwa przyjmującego lub zgoda zainteresowanych stron. W każdym przypadku misje UE dysponowały także co najmniej oficjalnym poparciem Rady Bezpieczeństwa ONZ lub bezpośrednim jej mandatem<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Wyrok C-402/05 P i C-415/05 P z dnia 3 września 2008 r. w sprawach połączonych *Kadi, Al Barakat*, Dz. Urz. UE C 285, ss. 2-3.

<sup>19</sup> Wyrok T-181/08 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie *Pye Phyto Tay Za*, Dz. Urz. UE C 133, ss. 6-7.

<sup>20</sup> Decyzja wykonawcza Rady z dnia 23 marca 2012 r. w sprawie środków ograniczających wobec Syrii (2012/172/WPZiB).

<sup>21</sup> Wspólne stanowisko z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie Timoru Wschodniego, (96/407/WPZiB).

<sup>22</sup> J. Starzyk-Sulejewska, *Interwencje zewnętrzne Unii Europejskiej*, [w:] S. Parzymies (red.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2009, ss. 85-124.

Przykładem może być misja UE wspierająca rządy prawa w Gruzji z 2004 r. (EU-JUST THEMIS). Podstawą do jej przeprowadzenia była umowa podpisana z władzami (na listowną prośbę premiera)<sup>23</sup> oraz wcześniejsze przyjęcie przez Radę wspólnego działania<sup>24</sup>. Objęła ona m.in.: dostarczanie wskazówek co do nowej strategii reform w ramach wymiaru sprawiedliwości, wsparcie dla planowanego ustawodawstwa, np. kodeksu postępowania karnego oraz rozwoju współpracy międzynarodowej w sferze wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.<sup>25</sup> Pozwoliło to na zwiększenie standardu tzw. prawa do sądu.

Podsumowując, należy wskazać, że instrumenty w ramach WPZiB mają zróżnicowany charakter i cechują się różnym poziomem skuteczności. W praktyce największe znaczenie mają instrumenty przyjmowane przez Radę UE – takie, jak środki ograniczające i misje.

### **Instrumenty w ramach działań gospodarczych Unii**

Działania zewnętrzne Unii są umiejscowione w części V TFUE. W przeciwieństwie do WPZiB, nie mają one charakteru międzyrządowego, tylko oparte są na tzw. metodzie wspólnotowej, polegającej na ich przeniesieniu na poziom ponadnarodowy. Oznacza to, że decyzje w tym zakresie oparte są na instytucjach UE, reprezentujących interes ponadnarodowy oraz, co do zasady podejmowane są większością kwalifikowaną. Mają one charakter gospodarczy i historycznie były one pierwszymi politykami prowadzonymi przez Unię.

Działania gospodarcze Unii stanowią podstawowy instrument ochrony praw człowieka. Wynika to z faktu, że:

- (a) są one regulowane metodą wspólnotową;
- (b) wykorzystują potencjał gospodarczy UE;
- (c) mają najbardziej rozbudowany charakter.

Działania te są dopełnieniem instrumentów WPZiB. Przykładowo – o ile decyzja polityczna podjęcia środków ograniczających jest podejmowana w ramach WPZiB, to z kolei jej wdrożenie odbywa się za pomocą działań zewnętrznych umiejscowionych w TFUE. Podobnie strategie i stanowiska WPZiB mogą określać cele, które są realizowane poprzez przyjęcie środków dostępnych Unii, czyli *de facto* poprzez instrumenty ekonomiczne określone w TFUE.

Działania zewnętrzne mają jednak zasadniczo charakter niezależny od WPZiB, chociaż muszą być z nią spójne oraz opierają się na tych samych zasadach i dążą do

<sup>23</sup> Decyzja Rady z dnia 22 listopada 2004 r. dotycząca zawarcia Umowy pomiędzy Unią Europejską a Gruzją w sprawie statusu i działań Misji Unii Europejskiej dotyczącej Państwa Prawnego w Gruzji (2004/924/WPZiB).

<sup>24</sup> Wspólne stanowisko Rady w sprawie Misji Unii Europejskiej dotyczącej Państwa Prawnego w Gruzji (2004/523/WPZiB).

<sup>25</sup> C. Mik, W. Czaplński, op. cit., s. 148.

osiągnięcia tych samych celów, tj. ochrony praw człowieka oraz wspierania standardów demokratycznych. Wśród instrumentów ochrony praw człowieka w tym obszarze znajdziemy m.in.:

- (a) zakaz handlowania narzędziami tortur,
- (b) zawieranie umów z klauzulą praw człowieka,
- (c) fundusze finansowe, w szczególności Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR)<sup>26</sup>.

Kwestię zakazu handlu narzędziami tortur reguluje rozporządzenie Rady z dnia 27 czerwca 2005 r.<sup>27</sup> Na jego mocy zakazany jest wywóz i przywóz towarów, które nie mają żadnego praktycznego zastosowania innego niż do wykonywania kary śmierci, zadawania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania. Ponadto wymagane jest pozwolenie na wywóz towarów, które mogły być użyte w celu torturowania lub innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, niezależnie od pochodzenia takiego sprzętu.

Instrument zakazu handlu narzędziami tortur ma charakter negatywny, tj. jego celem jest powstrzymanie się od działań, które mogłyby naruszyć zasadę ochrony praw człowieka. Skierowany jest on do państw członkowskich i tym samym zapewnia wyższy standard niż ten na poziomie krajowym. Rozporządzenia są bowiem bezpośrednio skuteczne we wszystkich państwach, tzn. nie wymagają implementacji do porządku krajowego. Jest to instrument ujednolicający prawo Unii Europejskiej.

Fundamentalnym instrumentem są również umowy UE z tzw. klauzulą praw człowieka, podpisywane z państwami trzecimi. Klauzula praw człowieka jest to odpowiednia regulacja zawarta w umowie, która stanowi podstawę współpracy w dziedzinie praw człowieka i ich propagowania w odniesieniu do wszystkich obszarów objętych zakresem umowy. Jest ona również podstawą prawną środków podejmowanych w przypadku naruszenia tych praw. Środki te mogą obejmować zawieszenie spotkań oraz programów współpracy technicznej z danym krajem<sup>28</sup>.

Jak podaje Komisja, od 1995 r. UE umieszcza klauzulę dotyczącą praw człowieka w politycznych umowach ramowych z państwami trzecimi i obecnie klauzula znajduje się w ponad 120 umowach<sup>29</sup>. Wzorcowa klauzula praw człowieka – stosowana obecnie – została wprowadzona w umowie z Bułgarią z 1994 r.<sup>30</sup> Stopniowała ona

<sup>26</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie (1889/2006).

<sup>27</sup> Rozporządzenie Rady z dnia 27 czerwca 2005 r. w sprawie handlu niektórymi towarami, które mogłyby być użyte do wykonywania kary śmierci, tortur lub innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania (1236/2005).

<sup>28</sup> Wspólny Komunikat KE i Wysokiego Przedstawiciela UE do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa do PE i Rady z dnia 12 grudnia 2011 r., Prawa człowieka i demokracja w centrum działań zewnętrznych UE – dążenie do bardziej skutecznego podejścia, KOM (2011) 886 wersja ostateczna.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Układ europejski ustanawiający stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Bułgarską, z drugiej strony, O.J. 1994, L 358, s. 3.

podjęcie reakcji przez strony, ze względu na stopień naruszeń praw człowieka i innych zasad, oraz uwzględniono przy tym rozmowę stron przed możliwością zawieszenia porozumienia.

W odniesieniu do omawianych klauzul pojawił się problem, jakim jest jej podstawa traktatowa. Kwestię tę rozważał Trybunał w orzeczeniu *Portugalia przeciwko Radzie*<sup>31</sup>. Trybunał przychylił się do stanowiska Rady i wskazał, że kwestie poszanowania zasad demokratycznych i praw człowieka należą do istotnych elementów umowy, na podstawie ówczesnego art. 177 ust. 2 TWE („Polityka Wspólnoty w tej sferze przyczynia się do osiągnięcia ogólnego celu rozwoju i wzmocnienia demokracji i zasady państwa prawnego oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności”)<sup>32</sup> – obecnie na podstawie art. 205 TFUE.

Należy wskazać na niejednorodną praktykę zawierania umów z omawianą klauzulą<sup>33</sup>. Przede wszystkim brakuje klauzul praw człowieka w umowach z państwami wysoko rozwiniętymi. W niektórych sytuacjach powodem jest fakt, że zostały one uzgodnione, zanim Unia zaczęła je stosować. Przykładem może być bilateralna umowa gospodarcza z Chinami z 1985 r.<sup>34</sup>

Profesor Lorand Bartels wskazał na powiązanie klauzuli praw człowieka z innymi instrumentami na rzecz ochrony tych praw. Po pierwsze, zauważył, że chociaż dialog polityczny nie zależy od umieszczania klauzuli praw człowieka do umowy, to jednak często stanowi ona instytucjonalizację rozmów politycznych. Po drugie, na mocy klauzuli często powołuje się określone podgrupy, mające na celu monitorowanie zgodności tych postanowień. Po trzecie, chociaż finansowanie inicjatyw na rzecz wspierania praw człowieka nie zależy od klauzul, to jednak, jeżeli stanowią one „istotną część” porozumienia, mogą wówczas stanowić pewną przeszkodę, aby sprzeciwić się tym inicjatywom<sup>35</sup>.

Gospodarczy charakter Unii Europejskiej sprawia, że przy promocji praw człowieka może wykorzystywać ona bodźce pozytywne w postaci instrumentów finansowych i pomocowych, czyli wszelkich funduszy przeznaczonych do realizacji polityk UE oraz preferencji handlowych. Wyjątkowy charakter pod tym względem ma Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR)<sup>36</sup>.

EIDHR, ustanowiony na lata 2006–2013, jest jednym z instrumentów finansowania współpracy na rzecz rozwoju, związanym z wypracowanym w 2005 r. „Konsen-

<sup>31</sup> Wyrok Trybunału C-268/94, z dnia 3 grudnia 1996 w sprawie *Portugalia v. Rada*, ECR 1996, ss. I-6177.

<sup>32</sup> P. Dąbrowska, *Komentarz do art. 177 TWE*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2009.

<sup>33</sup> D. Cronin, *EU ignoring its human rights clause*, „European Voice”, [Online], dostępne: <http://www.europeanvoice.com/article/imported/eu-ignoring-its-human-rights-clause/49501.aspx>, 18.04.2004.

<sup>34</sup> EEC-China agreement 1985, OJ L250/2.

<sup>35</sup> L. Bartels, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford 2005.

<sup>36</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie (1889/2006).



susem europejskim<sup>37</sup>, tj. likwidacją ubóstwa. U podstaw tych założeń znalazło się poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, a postęp w tej dziedzinie jest traktowany jako fundament zmniejszenia ubóstwa i zrównoważonego rozwoju. Podstawą prawną EIDHR są przepisy odwołujące się do polityki rozwojowej oraz współpracy gospodarczej z państwami trzecimi. W ramach tego instrumentu finansowane są m.in. misje obserwacyjne UE.

Misje obserwacyjne Unii (*European Observation Mission – EOM*) sięgają już 1993 r. Pierwsza z nich miała miejsce w Rosji, gdzie przedstawiciele Unii obserwowali pierwsze wolne wybory powszechne po rozpadzie ZSRR<sup>38</sup>. Do podstawowych zasad obserwacji należy zaliczyć: pełne relacjonowanie, niezależność i bezstronność, przejrzystość i jawność, profesjonalizm, poszanowanie suwerenności kraju goszczącego, w tym konieczność otrzymania zaproszenia do obserwacji, współpracę między poszczególnymi organizacjami obserwatorów (m.in. OBWE) oraz nieuznawanie wyraźnie niedemokratycznych procesów wyborczych<sup>39</sup>.

W akcie postawiono szczególny cel współpracy ze społeczeństwem obywatelskim państw trzecich, pomocy obrońcom praw człowieka w nagłych sytuacjach oraz szybkiego reagowania inne nagłe potrzeby. Zauważono również, że chociaż misje Unii monitorujące wybory w dużym stopniu wspierają procesy demokratyczne w państwach trzecich, to z drugiej strony nie mogą pochłaniać nieproporcjonalnie dużych sum w ramach funduszu.

Podsumowując – instrumenty oparte na klasycznej metodzie wspólnotowej wykazują większą skuteczność ze względu na: (1) oparcie na instytucjach reprezentujących interes UE; (2) podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną; (3) stosunkowo duży potencjał gospodarczy UE.

## Podsumowanie

Ochrona praw człowieka w porządku prawnym UE wykazuje się bardzo dużą złożonością. Jest ona realizowana w ramach różnych polityk Unii, które mają swój wymiar zewnętrzny. Różny jest jednak ich poziom uregulowania w Traktatach. Tym samym poszanowanie i ochrona praw człowieka występuje w działaniach politycznych Unii o charakterze międzyrządowym oraz w działaniach gospodarczych o charakterze unijnym.

Duża złożoność ochrony praw człowieka w porządku prawnym UE przekłada się na ich niespójność, którą ma wypełnić zasada poszanowania praw podstawowych. Niespójność ta wynika z powszechności i niepodzielności praw człowieka oraz dużej strefy regulowanej przez prawo UE, a jednocześnie wciąż za małej integracji pomię-

<sup>37</sup> Konsensus Europejski, Dz. Urz. UE 2006, C 46, s. 1.

<sup>38</sup> Oficjalna strona Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, [Online], dostępne: [http://eeas.europa.eu/eucom/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/eucom/index_en.htm), 05.05.2012.

<sup>39</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 maja 2008 r. w sprawie misji obserwacji wyborów UE: cele, praktyka i przyszłe wyzwania (2007/2217/INI).

dzy państwami członkowskimi. Unia Europejska mająca w różnych dziedzinach różne kompetencje (wyłączne, dzielone – harmonizacji i koordynacji) oraz przy regulacji praw człowieka metodą kazuistyczną, tzn. przy okazji swoich polityk – nie jest w stanie chronić tych praw na jednakowym poziomie.

Instrumenty w ramach WPZiB w dużej mierze są zależne tylko i wyłącznie od woli politycznej państw członkowskich. Pomimo reorganizacji WPZiB po Traktacie z Lizbony, to właśnie nadal ich zaangażowanie i wola polityczna mają ostateczny głos w tej kwestii. Bardzo często przyczynia się to do „podwójnych standardów” oraz rywalizacji pomiędzy państwami członkowskimi o to, aby Unia Europejska skupiła większą uwagę na określonym regionie geograficznym, kosztem drugiego.

Natomiast działania zewnętrzne uregulowane metodą wspólnotową wykazują dużo większą spójność, gdyż są oparte na jednolitych zasadach określonych w przyjętych aktach ustawodawczych, które nie mogą być przyjmowane w ramach WPZiB. Przykładem może być EIDHR, który określa zakres, zadania, instrumenty oraz zasady użycia środków finansowych w celu ochrony praw człowieka.

Unia Europejska dąży do spójnego wypracowania zasad ochrony praw człowieka w stosunkach zewnętrznych. Jest to więc ciągły proces, wynikające z założenia *spill-over*, gdzie integracja w jednej dziedzinie powoduje kolejną potrzebę dalszej integracji, bez której działania Unii nigdy nie będą spójne i skuteczne.

## Literatura

### Dokumenty:

- Decyzja Rady z dnia 22 listopada 2004 r. dotycząca zawarcia Umowy pomiędzy Unią Europejską a Gruzją w sprawie statusu i działań Misji Unii Europejskiej dotyczącej Państwa Prawnego w Gruzji (2004/924/WPZiB).
- Decyzja wykonawcza Rady z dnia 23 marca 2012 r. w sprawie środków ograniczających wobec Syrii (2012/172/WPZiB).
- EEC-China agreement 1985, OJ L250/2.
- Konsensus Europejski, Dz.Urz. UE 2006, C 46.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 maja 2008 r. w sprawie misji obserwacji wyborów UE: cele, praktyka i przyszłe wyzwania (2007/2217/INI).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie (1889/2006).
- Rozporządzenie Rady z dnia 27 czerwca 2005 r. w sprawie handlu niektórymi towarami, które mogłyby być użyte do wykonywania kary śmierci, tortur lub innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (1236/2005).
- Układ europejski ustanawiający stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Bułgarską, z drugiej strony, O.J. 1994, L 358.
- Umowa między Unią Europejską a Gruzją w sprawie statusu i działalności Misji Unii Europejskiej dotyczącej Państwa Prawnego w Gruzji (EUJUST THEMIS), Dz. Urz. UE 2004, L 389.
- Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2010 C 83, 30 marca 2010 r.
- Wspólna strategia Unii Europejskiej z 11 grudnia 1999 r. w sprawie Ukrainy (1999/877/WPZiB).

INSTRUMENTY OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA  
W STOSUNKACH ZEWNĘTRZNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

- Wspólna strategia Unii Europejskiej z 12 maja 1999 r. w sprawie Rosji (1999/414/WPZiB).
- Wspólna strategia Unii Europejskiej z 19 czerwca 2000 r. w sprawie regionu śródziemnomorskiego (2000/458/WPZiB).
- Wspólne stanowisko Rady w sprawie Misji Unii Europejskiej dotyczącej Państwa Prawnego w Gruzji (2004/523/WPZiB).
- Wspólne stanowisko z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie Timoru Wschodniego, (96/407/WPZiB).
- Wspólny Komunikat KE i Wysokiego Przedstawiciela UE do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa do PE i Rady z dnia 12 grudnia 2011 r., Prawa człowieka i demokracja w centrum działań zewnętrznych UE – dążenie do bardziej skutecznego podejścia, KOM (2011) 886 wersja ostateczna.
- Wyrok C-402/05 P i C-415/05 P z dnia 3 września 2008 r. w sprawach połączonych Kadi, Al Barakaat, Dz. Urz. UE C 285.
- Wyrok Trybunału C-268/94, z dnia 3 grudnia 1996 r. w sprawie Portugalia v. Rada, ECR 1996.
- Wyrok T-181/08 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie Pye Phyo Tay Za, Dz. Urz. UE C 133.

**Druki zwarte:**

- Banaszczyk B., Bisztyga A., Complak K., Jabłoński M., Wieruszewski R., Wojtowicz K., *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2003.
- Barcz J. (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2005.
- Barcz J. (red.), *Zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Barcz J. (red.), *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Bartels L., *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford 2005.
- Dąbrowska P., *Komentarz do art. 177 TWE*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2009.
- Donnelly J., *Universal Human Rights in Theory & Practice*, Cambridge 2003.
- Eeckhout P., *External Relations of the European Union*, Oxford 2011.
- Jasiński F., *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.
- Khaliq U., *Ethical Dimensions of the Foreign Policy of the European Union. A legal Appraisal*, Cambridge 2008.
- Kuźniar R., *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2000.
- Mik C., Czapliński W., *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Milczarek D., *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Warszawa 2003.
- Parzymies S. (red.), *Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2009.
- Zięba R., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

**Najważniejsze artykuły:**

- Cronin D., *EU ignoring its human rights clause*, "European Voice", [Online], dostępne: <http://www.europeanvoice.com/article/imported/eu-ignoring-its-human-rights-clause/49501.aspx>, 18.04.2004.
- Alston P., Weiler J.H.H., *An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy*, "Harvard Jean Monnet Working Paper", Nr 1, 1999.
- Bieńczyk-Missala A., *Prawa człowieka w polityce zagranicznej*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4, 2003.
- Kobza P., *Środki restrykcyjne jako instrument WPZiB UE*, „Studia Europejskie”, nr 3, 2003.
- Wojna B., *Unia Europejska wobec arabskiej wiosny: problemy i dylematy nowego partnerstwa*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 3, 2011.



ALEKSANDRA ROSTKOWSKA

Wydział Prawa i Administracji,  
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

## Przystąpienie Unii Europejskiej do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

**Streszczenie:** Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie problematyki przystąpienia Unii Europejskiej (UE) do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Autorka próbuje odpowiedzieć na pytanie, dlaczego kwestia ta jest rozpatrywana stosunkowo od niedawna. Co stało na przeszkodzie podjęcia działań na tym polu we wcześniejszych latach? W artykule omawiane są problemy instytucjonalno-prawne, jakie mogą powstać na gruncie poruszanego zagadnienia.

### Wstęp

Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) stanowi dokument powstały w ramach działań Rady Europy, która zajmuje się tematyką praw człowieka *sensu largo*. W związku z tym, że przybliżenie powstania organizacji wymagało odrębnej analizy, na którą w artykule nie ma miejsca, autorka wyłącznie w niektórych fragmentach tekstu będzie odnosić się do tych zagadnień. Główna uwaga skupiona została na kwestiach związanych z europejską Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz przystąpieniem Unii Europejskiej do tej Konwencji.

Omówienie wspomnianych zagadnień argumentowane jest faktem, iż w Europie „architektura instytucjonalna jest zagęszczona”<sup>1</sup>. Problematyczny staje się również nadmiar instytucji oraz nakładanie się ich kompetencji. W kontekście ochrony praw człowieka problem staje się nadzwyczaj widoczny, a artykuł będzie próbą przeanalizowania tego zjawiska. Autorka postara się również odpowiedzieć na pytanie, dlaczego dopiero teraz, tj. po przyjęciu Traktatu z Maastricht, została podjęta kwestia przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji, a nie w momencie istnienia Wspólnot Europejskich? Co było przyczyną późnego skierowania działań UE na współpracę z Radą Europy w kontekście ochrony praw człowieka?

<sup>1</sup> Zob. P.A. Świtalski, *Miejsce Rady Europy w europejskiej architekturze instytucjonalnej*, [w:] H. Machińska (red.), *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, Warszawa 2009, s. 11.

## Europejska konwencja praw człowieka oraz Protokoły dodatkowe

Przechodząc do głównego tematu artykułu, wypada przytoczyć kilka podstawowych informacji. Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności jest umową międzynarodową mającą gwarantować ochronę praw człowieka. Sporządzona została w Rzymie 4 listopada 1950 r.<sup>2</sup> Tego samego dnia została podpisana przez państwa członkowskie Rady Europy, a po przeprowadzeniu 10 ratyfikacji, z dniem 3 września 1953 r. weszła w życie<sup>3</sup>. W chwili obecnej stronami omawianej umowy międzynarodowej jest 47 państw. Aktualnie, aby stać się członkiem Rady Europy, dany kandydat jest zobligowany do podpisania europejskiej konwencji praw człowieka. 26 listopada 1991 r. również Polska stała się stroną tej umowy, co skutkowało wstąpieniem do Rady Europy. Przystąpienie do EKPC oznacza, iż państwo zobowiązuje się do przestrzegania i gwarantowania praw człowieka oraz podstawowych wolności jakimi są m.in.: prawo do życia; wolności od tortur i niehumanitarnego zachowania lub karania; wolności od niewolnictwa oraz pracy przymusowej; prawo do rzetelnego, procesu sądowego w sprawach karnych i cywilnych; wolności od karania bez podstawy prawnej; prawo do poszanowania życia prywatnego, rodzinnego; wolności myśli, sumienia oraz wyznania; swobody wypowiedzi, włączając wolność prasy; swobody zgromadzania się i stowarzyszania, łącznie z tworzeniem związków zawodowych; prawo do małżeństwa i założenia rodziny<sup>4</sup>.

Pierwotny tekst EKPC został uzupełniony poprzez tzw. Protokoły dodatkowe nr 1, 4, 6, 7, 12, 13 oraz 14. W kontekście przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji najistotniejszy jest Protokół nr 14, sporządzony 13 maja 2004 r. w Strasburgu. Według art. 17 tego dokumentu: „artykuł 59 Konwencji podlega następującym zmianom: Wprowadza się nowy ustęp 2, który brzmi następująco: «2. Unia Europejska może przystąpić do niniejszej Konwencji». Ustępy 2, 3 i 4 stają się odpowiednio ustępami 3, 4 i 5”. W taki bowiem sposób jasno zostaje wyrażona możliwość przystąpienia UE do Konwencji, co wcześniej nie było uregulowane. Zapis ten jest więc bez wątpienia „zielonym światłem” dla Unii ze strony Rady Europy w kierunku przystąpienia, a także wyrażeniem chęci współpracy w sferze ochrony praw człowieka na Starym Kontynencie.

Warto zaznaczyć, iż prawa zagwarantowane w europejskiej konwencji praw człowieka oraz Protokołach dodatkowych przysługują nie tylko obywatelom państw – stron Konwencji, ale także osobom, które nawet przez krótki czas przebywają na terytorium danego państwa lub w granicach jego jurysdykcji<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, otwarta do podpisu 4 listopada 1950 r., weszła w życie 3 września 1953 r., Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 oraz Dz.U. z 1998 r. nr 147, poz. 962.

<sup>3</sup> Zob. M.A. Nowicki, *Wokół konwencji europejskiej. Krótki komentarz do europejskiej konwencji praw człowieka*, Zakamycze 2002, s. 17.

<sup>4</sup> Por. M.A. Nowicki, op. cit., ss. 18-19.

<sup>5</sup> Por. M.A. Nowicki, op. cit., s. 20.

## Przystąpienie Unii Europejskiej do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

W temacie tym kluczowe pozostaje pytanie, dlaczego dopiero teraz została podjęta kwestia przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji, a nie w momencie istnienia Wspólnot Europejskich? Wiadomo przecież, iż Wspólnoty osobowość prawną posiadały<sup>6</sup>, więc teoretycznie mogły przystąpić do EKPC. Problem ten jednak należy przeanalizować z innego punktu widzenia.

Państwa członkowskie, podpisując traktaty założycielskie Wspólnot Europejskich i wstępując do organizacji międzynarodowej, może nie tyle ograniczyły swoją własną suwerenność, co z pewnością przekazały część własnych kompetencji na rzecz instytucji wspólnotowych. W traktatach zapisane zostały wyraźnie kompetencje, w jakich Wspólnoty Europejskie mogą podejmować działania w imieniu państw członkowskich w ramach organizacji międzynarodowej<sup>7</sup>. Kompetencje te zostały ściśle określone w prawie pierwotnym, a rozszerzenie tego katalogu może zostać dokonane wyłącznie za zgodą państw członkowskich, w momencie przekazania przez nie kolejnych kompetencji w danej dziedzinie. Odpowiadając na zadane powyżej pytanie, Wspólnoty Europejskie nie mogły przystąpić do EKPC, ponieważ państwa członkowskie nie przekazały w tym zakresie kompetencji na mocy postanowień traktatowych. Wobec powyższego, ochrona praw człowieka w poszanowaniu Konwencji należała do zadań państw członkowskich, które były jednocześnie stronami EKPC. Ponadto, TS w opinii 2/94<sup>8</sup> stwierdził, iż gwarancje praw człowieka obecne w dotychczasowym dorobku prawnym Unii nie mogą być podstawą do przekazania kompetencji zewnętrznych w tym zakresie. Wspólnota nie posiada niezbędnych kompetencji do przystąpienia do Konwencji<sup>9</sup>.

Kontynuując rozważania, należy podkreślić, iż do czasu reformy lizbońskiej Unia Europejska nie posiadała osobowości prawnej, co uniemożliwiało przystąpienie do EKPC. Na mocy Traktatu z Maastricht Unia Europejska zastąpiła Wspólnoty Europejskie, jednak nie otrzymała osobowości prawnej. W doktrynie pojawia się stanowisko, że do czasu Traktatu z Lizbony Unia Europejska niejako w pewnych przypadkach wykorzystywała osobowość prawną Wspólnot<sup>10</sup>. Dopiero na mocy art. 47 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) UE została wyposażona w osobowość prawną. Potwierdza to jej status jako organizacji międzynarodowej<sup>11</sup>. Jako że Unia Europejska

<sup>6</sup> Por. J. Galster (red.), *Status prawny Unii Europejskiej*, [w:] *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Toruń 2010, s. 120.

<sup>7</sup> Por. J. Galster, *Unia Europejska a państwa członkowskie*, [w:] *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Toruń 2010, s. 12.

<sup>8</sup> Opinia TS z dnia 28 marca 1996 r., Zb. Orz. 1996 I-01759, [Online], dostępne: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=99549&pageIndex=0&doclang=EN&mode=doc&dir=&occ=first&art=1&cid=2694671>, 26.06.2012.

<sup>9</sup> Por. A. Wyrozumka, *UE i europejska konwencja praw człowieka*, [Online], dostępne: [http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/080616\\_ue\\_i\\_ekpcz\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/080616_ue_i_ekpcz_pl.htm), 26.06.2012.

<sup>10</sup> Por. J. Galster (red.), *Status prawny...*, op. cit., s. 120.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 121.

stała się podmiotem prawa międzynarodowego, posiada tzw. *ius tractatum*, jednakże prawo to musi być ściśle określone kompetencjami przyznanymi na mocy traktatów. Art. 216 ust. 1 TFUE wskazuje, iż: „Unia może zawierać umowy z jednym lub większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych, jeżeli przewidują to Traktaty, lub gdy zawarcie umowy jest niezbędne do osiągnięcia w ramach polityk Unii, jednego z celów, o których mowa w Traktatach, albo gdy zawarcie umowy jest przewidziane w prawnie wiążącym akcie Unii, albo gdy może mieć wpływ na wspólne zasady lub zmienić ich zakres”<sup>12</sup>. Wobec powyższego zakres zawieranych umów jest ściśle określony przez przepisy traktatowe.

Ogromne znaczenie w kontekście omawianego zagadnienia ma art. 6 ust. 2 TUE. Przepis wyraźnie wskazuje, że „Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przystąpienie do Konwencji nie ma wpływu na kompetencje Unii określone w Traktatach”<sup>13</sup>. Ponadto stanowi podstawę prawną upoważniającą Unię do przystąpienia do EKPC, jednak nie wskazuje formy prawnej tego przystąpienia<sup>14</sup>. Dodatkowo wyżej wymieniony przepis podkreśla, iż UE nie stanie się członkiem Rady Europy, pomimo tego, iż ma taką możliwość na mocy postanowień traktatowych. Unia bowiem może zawierać umowy również z innymi organizacjami o charakterze międzynarodowym. Interesujące jest również to, iż umowa o przystąpieniu zawarta zostanie pomiędzy Unią a państwami – stronami Konwencji, wśród których część jest *de facto* państwami członkowskimi Unii Europejskiej<sup>15</sup>. Oznacza to, że umowa akcesyjna nie będzie zawarta pomiędzy UE i Radą Europy, ale z każdym z osobna państwem członkowskim UE, które jest stroną Konwencji, tak więc sytuacja ta z pewnością będzie wydarzeniem wyjątkowych na arenie międzynarodowej.

Artykuł 6 TUE nie tylko zaznacza, że Unia przystąpi do EKPC, ale także zobowiązuje do podjęcia wszelkich działań w tym kierunku bezzwłocznie. W piśmiennictwie podnoszone jest stanowisko, że przepis ogranicza polityczną swobodę przy podejmowaniu decyzji przez organy UE oraz państwa członkowskie w tym zakresie<sup>16</sup>. Instytucje Unii nie mają w tym wypadku możliwości i dowolności podjęcia działań, ponieważ został im przydzielony obowiązek podjęcia wszelkich starań, których skutkiem byłoby przystąpienie Unii Europejskiej do Konwencji.

Przy omawianiu zagadnień dotyczących przystąpienia UE do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności nie można zapomnieć o zastrzeżeniu przestrzegania kompetencji. W ustępie drugim art. 6 TUE podkreślone zostało, iż przystąpienie do EKPC nie narusza kompetencji Unii zapisanych w Traktatach<sup>17</sup>. Unia Europejska może wykonywać cele i zadania tylko na podstawie kompetencji przyzna-

<sup>12</sup> Por. art. 216 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C83 z 2010, s. 47.

<sup>13</sup> Por. art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej TUE), Dz. Urz. UE C 83 z 2010, s. 17.

<sup>14</sup> Por. J. Barcz, *Traktat z Lizbony, wybrane aspekty działań implementacyjnych*, Warszawa 2011, s. 333.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 333.

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Por. art. 6 ust. 2 TUE.



PRZYSTĄPIENIE UNII EUROPEJSKIEJ DO KONWENCJI  
O OCHRONIE PRAW CZŁOWIEKA I PODSTAWOWYCH WOLNOŚCI

nych na mocy Traktatów<sup>18</sup>. W systemie prawno-instytucjonalnym Unii wymieniane są trzy rodzaje kompetencji: wyłączne kompetencje UE, kompetencje dzielone oraz kompetencje wyłączne państw członkowskich. Wyłączną kompetencją Unii jest m.in. zawieranie umów międzynarodowych, jeżeli zawarcie takich umów zostało zawarte w akcie prawodawczym UE lub, tak jak wcześniej zostało wspomniane, gdy jest to niezbędne do osiągnięcia celów traktatowych UE. Te ostatnie nie zostały przyznane Unii na mocy traktatów, więc pozostały przy państwach członkowskich. Dotyczy to spraw związanych z najwyższymi wartościami narodowymi, państwowymi.

Artykuł 6 TUE nie precyzuje formy prawnej samego przystąpienia. Uregulowanie takie znaleźć można w Protokole nr 8<sup>19</sup>, a konkretnie w art. 1: „Umowa dotycząca przystąpienia Unii do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwanej dalej «Konwencją Europejską»), przewidzianego w artykule 6 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej, musi odzwierciedlać konieczność zachowania szczególnych cech Unii i prawa Unii”. W związku z tym, przystąpienie do Konwencji będzie miało charakter umowy akcesyjnej. Ważną kwestię podkreśla Jan Barcz, który pisze, iż zgodnie z akapitem drugim art. 2 Protokołu nr 8, umowa o przystąpieniu UE do EKPC „nie powinna mieć wpływu na istniejący zakres związania się przez poszczególne państwa członkowskie Konwencją”. Należy pamiętać, że po przystąpieniu do europejskiej konwencji praw człowieka nie tylko Unia (oraz instytucje unijne) będzie związana jej postanowieniami, ale również państwa członkowskie Unii Europejskiej<sup>20</sup>. Wspomniany przepis skutkować będzie tym, iż Unia może związać się jedynie z tymi Protokołami Konwencji, których stroną są wszystkie państwa członkowskie UE.

Ponadto art. 6 ust. 2 pkt. b wskazuje, że musi zostać zachowany taki mechanizm, który umożliwi prawidłowe kierowanie skarg państw nieczłonkowskich oraz skarg indywidualnych przeciwko państwom członkowskim lub Unii, adekwatnie do powstałego problemu<sup>21</sup>.

Przystąpienie do EKPC będzie miało dwa główne skutki. Po pierwsze – Unia Europejska zostanie jej stroną. Po drugie – do europejskiej konwencji praw człowieka zostaną wprowadzone zmiany związane z akcesją Unii do Konwencji<sup>22</sup>.

### **Problemy instytucjonalno-prawne powstałe po przystąpieniu Unii Europejskiej do Konwencji**

W związku z tym, co zostało wyżej opisane, Unia nie jest jeszcze stroną Konwencji, chociaż zobowiązanie do przystąpienia zawarto w Traktacie o Unii Europejskiej w brzmie-

<sup>18</sup> Por. art. 5 ust. 2 TUE.

<sup>19</sup> Protokół nr 8 dotyczący artykułu 6 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie przystąpienia Unii do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Dz. Urz. UE C 83 z 2010, s. 273.

<sup>20</sup> Por. J. Barcz, op. cit., ss. 340-341.

<sup>21</sup> Por. art. 6 ust. 2 pkt. b Protokołu nr 8.

<sup>22</sup> Por. J. Barcz, op. cit., s. 340.

niu nadanym przez Traktat z Lizbony. Istotnym elementem rozważań na tym gruncie stają się wzajemne relacje pomiędzy prawem unijnym a dorobkiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Relacje te nie opierają się na rozwiązaniach konwencyjnych. W tym kontekście w piśmiennictwie często przywołuje się sprawę *Matthews*<sup>23</sup> rozstrzyganą przez ETPC. Organ ten wykazał, iż akty prawa wspólnotowego nie podlegały ocenie pod kątem zgodności z postanowieniami europejskiej Konwencji, ponieważ Wspólnota nie była stroną Konwencji<sup>24</sup>. Rozwiązanie sporu w taki sposób wydaje się być logiczne. Dążenie do tworzenia aktów wspólnotowych zgodnie z przepisami Konwencji nie miało bowiem legalnej argumentacji, jednak Trybunał Sprawiedliwości w wielu sprawach orzekał przy poszanowaniu postanowień EKPC<sup>25</sup>.

Duże znaczenie dla określenia relacji pomiędzy porządkiem prawnym UE a Konwencją miała sprawa *Bosphorus*<sup>26</sup>, dotycząca zarekwirowania przez Irlandię samolotu należącego do linii lotniczych Jugosławii, który stanowił przedmiot leasingu przedsiębiorcy tureckiemu. Irlandia działała w celu wykonania rozporządzenia 990/93, które nakładało sankcje na Federacyjną Republikę Jugosławii<sup>27</sup>. Spór został rozpatrzony przez trybunał strasburski, a jego finał skutkowało wydaniem stanowiska, iż ochrona praw podstawowych gwarantowana przez Unię Europejską była równorzędna do tej wynikającej z Konwencji<sup>28</sup>. Poziom ten był tożsamy zarówno w sensie materialnym, jak i formalnym, jednak Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) pozostawił sobie swobodę interwencji w przyszłości. Jak pisze Tomasz Sieniow, „kwestia pełnej zgodności obu systemów ochrony mogłaby zostać rozwiązana poprzez dodanie do Traktatu procedury kierowania pytań prawnych do ETPCZ”. Z pewnością taka regulacja ułatwiłaby rozpatrywanie sporów, a także zminimalizowałaby konflikty dotyczące kompetencji obu trybunałów.

Przyjęto jednak inne rozwiązanie. Stwierdzono, że ETPC będzie pełnił rolę subsydiarną wobec Trybunału Sprawiedliwości (TS) Unii. Wedle powyższego, ETPC będzie miał właściwość, jeśli najpierw skarga zostanie skierowana do TS, a ten nie będzie w stanie zapewnić odpowiednio wysokiego poziomu ochrony. Bożena Gronowska twierdzi, iż „ETPC pełniłby rolę najwyższego europejskiego arbitra w sprawach dotyczących przestrzegania praw i wolności jednostki, do którego wszelkie inne sądy, w tym także unijne, mogłyby kierować zapytania prejudycjalne w tej materii”<sup>29</sup>.

<sup>23</sup> Decyzja ETPC w sprawie *Matthews v. United Kingdom*, 18.02.1999, skarga nr 24833/94, RJD 1999-I.

<sup>24</sup> Por. R. Wieruszewski, *Aksjologiczne podstawy ochrony praw człowieka w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, [Online], dostępne: [www.msz.gov.pl/files/docs/wieruszewski02.doc](http://www.msz.gov.pl/files/docs/wieruszewski02.doc), 26.06.2012.

<sup>25</sup> Por. T. Sieniow, *Ochrona praw i wolności jednostek w Unii Europejskiej*, [w:] A. Kuś (red.), *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Lublin 2010, s. 323.

<sup>26</sup> Wyrok ETPC w sprawie nr 45036/98 *Bosphorus Hava Yolları Turizm vs Ticaret Anonim Şirketi* (*Bosphorus Airways*) przeciwko Irlandii [GC], ETPC 2005-VI.

<sup>27</sup> Rozporządzenie to wydane zostało w konsekwencji przyjęcia rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ.

<sup>28</sup> Por. T. Sieniow, op. cit., s. 324.

<sup>29</sup> Por. B. Gronowska, *Europejski Trybunał Praw Człowieka w poszukiwaniu efektywnej ochrony praw jednostki*, Toruń 2011, s. 330.

PRZYSTĄPIENIE UNII EUROPEJSKIEJ DO KONWENCJI  
O OCHRONIE PRAW CZŁOWIEKA I PODSTAWOWYCH WOLNOŚCI

Wydaje się, że rozwiązanie takie byłoby funkcjonalne i mogłoby zapewnić sprawne działanie w sferze ochrony praw człowieka.

W związku z przystąpieniem przez Unię Europejską do EKPC Trybunał Sprawiedliwości UE w Dokumencie roboczym Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącym niektórych aspektów przystąpienia Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>30</sup> przedstawił uwagi na temat szczególnego aspektu funkcjonowania systemu sądowego Unii. Podkreślono znaczenie Traktatu z Lizbony oraz nawiązano ponownie do tego, iż stał się on zasadniczą podstawą prawną dla sądów również krajowych w zakresie czuwania nad przestrzeganiem praw podstawowych podczas dokonywania wykładni prawa UE oraz jego stosowania. TS zaznaczył, że pomimo braku legalnego obowiązku instytucje i organy unijne starają się zapewniać ochronę praw człowieka na poziomie ochrony gwarantowanej w Konwencji, jednocześnie szanując jej postanowienia. Nawiązano także do wspomnianego orzeczenia w sprawie *Bosphorus*, przypominając o tym, że TS często, rozpatrując sprawy dotyczące ochrony praw jednostki, odnosi się do orzecznictwa ETPC.

W dokumencie poruszona została też kwestia proceduralna, w jaki sposób jednostki mogą korzystać z ochrony. W celu uzyskania ochrony praw podstawowych względem działania Unii, jednostki powinny zwykle zwracać się do krajowych organów sądowych. Jeżeli zdarzy się sytuacja, iż jednostka nie będzie zadowolona z udzielonej jej ochrony, może wnieść skargę przeciwko danemu państwu członkowskiemu do ETPC. Ponadto jednostki, wystosowując skargę do ETPC, mogą skarżyć działanie UE poprzez kwestionowanie krajowych środków mających na celu jego wykonanie lub stosowanie<sup>31</sup>.

TS zwrócił uwagę na to, że w perspektywie przystąpienia Unii do EKPC powinny być przestrzegane zasady unijne, zwłaszcza zasada subsydiarności. „Zgodnie z tą zasadą zadaniem państw, które ratyfikowały konwencję, jest zapewnienie przestrzegania ustanowionych w niej praw na poziomie krajowym, a zadaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – ustalanie, czy państwa te rzeczywiście wywiązały się ze swoich zobowiązań. W pierwszej kolejności to do organów i sądów krajowych należy zatem zapobieganie lub, ewentualnie, zbadanie i ukaranie naruszeń Konwencji”<sup>32</sup>. Ponadto, „na podstawie zasady subsydiarności oraz w celu zapewnienia jej wdrożenia w ramach przygotowań do przystąpienia, Unia powinna upewnić się, że – w odniesieniu do jej działania mogącego stać się przedmiotem skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – kontrolę zewnętrzną ze strony organów Konwencji będzie mogła poprzedzać skuteczna kontrola wewnętrzna ze strony sądów państw członkowskich lub sądów Unii”. Istotne znaczenie mają relacje pomiędzy ETPC a TSUE, ale również udział sądów krajowych państw członkowskich, których udział nie jest

<sup>30</sup> Dokument sporządzony w Luksemburgu 5 maja 2010 r., [Online], dostępne: [http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/convention\\_pl.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/convention_pl.pdf), 14.04.2012 r.

<sup>31</sup> Jednostka może wnieść skargę do ETPC tylko wtedy, jeśli wyczerpane zostały wszystkie środki odwoławcze istniejące w prawie krajowym.

<sup>32</sup> Por. Dokument roboczy... [Online], dostępne: [http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/convention\\_pl.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/convention_pl.pdf), 26.06.2012.

pomijany w wymiarze funkcjonalnym po przystąpieniu UE do Konwencji. Hanna Machińska wyraża stanowisko, że porządki prawne państw członkowskich są niejako odzwierciedleniem prawa unijnego, jednak pomimo to, nie są zwolnione z obowiązku przestrzegania EKPC<sup>33</sup>.

### Podsumowanie

Jak zostało przedstawione powyżej, kwestie związane z przystąpieniem UE do europejskiej konwencji praw człowieka rodzą wiele problemów, nie tylko na gruncie prawnym, ale również instytucjonalnym. Z pewnością pod uwagę muszą być brane różnorakie aspekty, w związku z czym negocjacje wymagać będą czasu oraz ogromu pracy. Niewątpliwie przystąpienie Unii do EKPC będzie bardzo ważnym posunięciem w dziedzinie praw człowieka i tworzeniu mechanizmu gwarantującego ich ochronę na wysokim poziomie. Wydawać się może, że odniesie to pozytywny skutek na całokształt funkcjonowania systemu ochrony praw człowieka na Starym Kontynencie. Czas pokaże, w jakim kierunku oba ośrodki prawne będą zmierzać. Wobec przedstawionych powyżej założeń, należy pokładać duże nadzieje co do przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

### Literatura

#### Dokumenty:

- Decyzja ETPC w sprawie *Matthews v. United Kingdom*, 18.02.1999, skarga nr 24833/94, RJD 1999-I.
- Dokument sporządzony w Luksemburgu 5 maja 2010 r., [Online], dostępne: [http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/convention\\_pl.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/convention_pl.pdf), 14.04.2012 r.
- Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, otwarta do podpisu 4 listopada 1950 r., weszła w życie 3 września 1953 r., Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 oraz Dz.U. z 1998 r. nr 147, poz. 962.
- Opinia TS z dnia 28 marca 1996, Zb. Orz. 1996 I-01759, [Online], dostępne: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=99549&pageIndex=0&doclang=EN&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&cid=2694671>, 26.06.2012.
- Protokół nr 8 dotyczący artykułu 6 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie przystąpienia Unii do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Dz. Urz. UE C 83 z 2010.
- Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010 r.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83 z 30 marca 2010 r.
- Wieruszewski R., *Aksjologiczne podstawy ochrony praw człowieka w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, [Online], dostępne: [www.msz.gov.pl/files/docs/wieruszewski02.doc](http://www.msz.gov.pl/files/docs/wieruszewski02.doc), 26.06.2012.
- Wyrok ETPC w sprawie nr 45036/98 *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways) przeciwko Irlandii* [GC], ETPC 2005-VI.

<sup>33</sup> Por. H. Machińska, *Przystąpienie UE do EKPCZ. Relacje instytucjonalno-prawne Unii Europejskiej i Rady Europy*, [w:] J. Barcz (red.), *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, ss. 256-257.

PRZYSTĄPIENIE UNII EUROPEJSKIEJ DO KONWENCJI  
O OCHRONIE PRAW CZŁOWIEKA I PODSTAWOWYCH WOLNOŚCI

**Druki zwarte:**

- Barcz J., *Traktat z Lizbony, wybrane aspekty działań implementacyjnych*, Warszawa 2011.
- Galster J., *Unia Europejska a państwa członkowskie*, [w:] *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Toruń 2010.
- Gronowska B., *Europejski Trybunał Praw Człowieka w poszukiwaniu efektywnej ochrony praw jednostki*, Toruń 2011.
- Machińska H., *Przystąpienie UE do EKPCZ. Relacje instytucjonalno-prawne Unii Europejskiej i Rady Europy*, [w:] J. Barcz (red.), *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Nowicki M.A., *Wokół konwencji europejskiej. Krótki komentarz do europejskiej konwencji praw człowieka*, Zakamycze 2002.
- Sieniow T., *Ochrona praw i wolności jednostek w Unii Europejskiej*, [w:] A. Kuś (red.), *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Lublin 2010.
- Świtalski P.A., *Miejsce Rady Europy w europejskiej architekturze instytucjonalnej*, [w:] H. Machińska (red.), *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, Warszawa 2009.

**Najważniejsze artykuły:**

- Wyrozumska A., *UE i europejska konwencja praw człowieka*, [Online], dostępne: [http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/080616\\_ue\\_i\\_ekpcz\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/080616_ue_i_ekpcz_pl.htm), 26.06.2012.



NATALIA KRZYŻAN

Punkt Informacji Europejskiej  
Europe Direct – Poznań

## Ku lepszemu wykonywaniu praw obywateli UE

**Streszczenie:** Działania Komisji Europejskiej (KE), mające na celu wzmocnienie praw obywateli Unii Europejskiej, nie nadążają za szybko zmieniającą się rzeczywistością społeczno-gospodarczą, a długotrwały proces legislacji i transpozycji europejskich propozycji do prawodawstw państw członkowskich – nie służą właściwemu wykonywaniu przepisów związanych z prawami obywateli UE. W artykule podjęto próbę usystematyzowania działań KE mających na celu niwelowanie przeszkód w skutecznym egzekwowaniu praw obywateli Unii Europejskiej. Nadmieniono również o koncepcjach obywatelstwa europejskiego, sposobach jego definiowania, katalogu praw przysługujących obywatelom UE oraz problemie korzystania z tychże praw w kontekście kształtowania się tożsamości europejskiej.

### Wstęp

Kształtowane na kartach historii i w ścisłym związku z sytuacją polityczną Wspólnot Europejskich – koncepcje obywatelstwa europejskiego, nie straciły na aktualności. Wpisująca się w nurt federalistyczny, idea „międzyobywatelstwa europejskiego” Rogera Piccarda, opierała się na koncepcji uzyskiwania praw i obowiązków obywatelskich przez okres zamieszkania na obszarze dowolnego państwa zrzeszonego we Wspólnocie. R. Piccard, wyprzedzając swoją epokę, zakładał, że podstawą obywatelstwa będą ujednoczone standardy moralne i prawne. Równie aktualne kwestie podnosił w 1975 r. Raport Leo Tindemansa. Sprawozdanie proponowało przyjęcie ponadnarodowego obywatelstwa, w celu zbliżenia rozwijających się wówczas Wspólnot do obywateli państw członkowskich. Podobnie jak w czasach obecnych (kryzysu gospodarczego, który niejako „przypomniął”, iż Unia Europejska (UE) jest projektem opierającym się na określonym zespole idei i wartości, a nie tylko na przesłankach ekonomicznych), postulowano wyjście poza współpracę ekonomiczną i położenie nacisku na międzyludzki wymiar integracji, kształtowanie bardziej demokratycznej Wspólnoty<sup>1</sup>.

L. Tindemans widział potrzebę utworzenia obywatelstwa europejskiego, jako następstwa przekształcenia Wspólnot w organizację polityczną. Najważniejsze dla reali-

<sup>1</sup> A. Domagała, *Prawa jednostek wynikające z obywatelstwa Unii*, [w:] A. Florczak (red.), *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 128.

zacji tego celu wydawało się przeprowadzenie bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego i wypracowanie wspólnych standardów ochrony praw człowieka.

Obywatelstwo w kontekście Unii Europejskiej definiowane jest w literaturze wielorako. Można je rozumieć także w kontekście „praktycznym”, w którym obywatelstwo UE jest narzędziem do podnoszenia jakości życia obywateli państw członkowskich. Takie rozumienie, zdaniem Jarosława Kamińskiego i Marcina Małeckiego, wydaje się najlepsze, ponieważ odnosi się do praw człowieka, a nie stanowi przyczynku do dyskusji nad terminologią<sup>2</sup>.

Wykazane w niniejszym artykule działania Komisji Europejskiej (KE), mające na celu polepszenie komfortu i poziomu życia obywateli zamieszkujących Unię Europejskiej, wpisują się właśnie w ostatni sposób rozumienia obywatelstwa europejskiego.

Prawa obywateli UE kształtowały się na przestrzeni lat, poprzez: Akt o wprowadzeniu powszechnych bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego, raport Mario Scelba, raporty komisji Pietro Adonnino, Umowę z Schengen, Jednolity akt europejski (JAE), memorandum belgijskie, kolejne szczyty europejskie (np. szczyt w Dublinie w czerwcu 1990 r. i w Rzymie w grudniu tego samego roku), wprowadzone w tym czasie dyrektywy (jak np. dyrektywa 90/365/EWG z dnia 28 lipca 1990 r. o prawie pobytu), aż do Traktatu z Maastricht<sup>3</sup>.

Traktatem z Maastricht w 1992 r. ostatecznie zostało wprowadzone obywatelstwo europejskie, nadając nowy wymiar integracji europejskiej. Od tego momentu każda osoba posiadająca obywatelstwo państwa członkowskiego jest jednocześnie obywatelem Unii Europejskiej. Obywatelstwo nie zastępuje obywatelstwa krajowego, a uzupełnia je, przyznając wszystkim obywatelom Unii dodatkowe prawa mające znaczenie dla ich codziennego życia.

Status obywatela Unii ma stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, który pozwalałby im korzystać z takich samych uprawnień i rozwiązań w podobnych i/lub takich samych sytuacjach (jak wielokrotnie potwierdził Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej) bez względu na przynależność państwową<sup>4</sup>.

Wejście w życie traktatu lizbońskiego dodatkowo wzmocniło pojęcie obywatelstwa UE i związanych z nim praw. Artykuł 20 TFUE wymienia, iż obywatele UE mają m.in. prawo do:

- swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich;
- głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa;

<sup>2</sup> J. Kamiński, M. Małecki, *Co warto wiedzieć o prawach obywatela Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, ss. 9-10.

<sup>3</sup> A. Cieleń, A. Szymański, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, ss. 22-33.

<sup>4</sup> Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE – 2010 r., Usuwanie przeszkód w zakresie praw obywatelskich UE, [Online], dostęp: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0603:FIN:PL:PDF,08.07.2013 r., s. 2>.



- korzystania na terytorium państwa trzeciego, w którym państwo członkowskie, którego są obywatelami, nie ma swojego przedstawicielstwa, z ochrony dyplomatycznej i konsularnej każdego z pozostałych państw członkowskich, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa;
- kierowania petycji do Parlamentu Europejskiego, odwoływania się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz zwracania się do instytucji i organów doradczych Unii w jednym z języków traktatów oraz otrzymywania odpowiedzi w tym samym języku<sup>5</sup>.

Katalog praw, które przysługują obywatelom UE, ma jednak charakter otwarty. Artykuł 25 TFUE mówi, iż Parlament i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą wydać przepisy ułatwiające wykonywanie tych praw. Ponadto katalog praw obywatelskich jest uzupełniony o prawa podstawowe wynikające z Karty praw podstawowych oraz o prawa uczestników jednolitego rynku europejskiego. Prawa obywateli UE nadal są więc konstruktem *in statu nascendi*.

Status jednostki w prawodawstwie jest realizowany w procesie tworzenia odpowiednich przepisów prawnych. Jednak choć czynniki prawne trzeba traktować jako determinanty teoretycznego kształtu praw obywateli UE oraz wynikających z tego możliwości, należy pamiętać, iż powstają one w ścisłym związku z funkcjonowaniem tych praw w praktyce<sup>6</sup>.

Praktyka stosowania prawa w tak skomplikowanym organizmie, jakim jest Unia Europejska, pokazuje, że przepisy wykonawcze nie nadążają za dynamiką życia codziennego i skomplikowanymi, jednostkowymi sytuacjami obywateli UE. Nadal istnieją rozbieżności między ustalonymi przepisami a rzeczywistością, z jaką obywatele mają do czynienia na co dzień, szczególnie w sytuacjach o charakterze transgranicznym.

## Obywatelstwo europejskie w praktyce funkcjonowania UE

Podstawy obywatelstwa UE mają silne umocowanie w prawie pierwotnym UE i są w znacznym stopniu rozwinięte w prawie wtórnym. Wszyscy, którzy chcą – mogą wykorzystać szanse, jakie stawia przed nimi integracja europejska.

Badania związane z prawidłowym wykonywaniem praw obywateli prowadzone są przez unijne instytucje i organy, Eurobarometr, debaty i konsultacje społeczne (jak kampania *Citizens' Dialogues*) czy sieć Punktów Informacji Europejskiej Europe Direct. Z uzyskanej informacji zwrotnej wyłania się obraz wielu trudności i przeszkód, na które napotykają obywatele UE, chcący w pełni korzystać z praw, jakie przyznaje im obywatelstwo europejskie. Liczne bariery w korzystaniu ze swoich praw przedstawione zostały m.in. w:

<sup>5</sup> Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), C 326/56, 26.10.2012, s. 464.

<sup>6</sup> A. Cieleń, *Prawa polityczne obywateli Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 13.

- Sprawozdaniu europarlamentarzysty Alaina Lamassourea „The citizen and the application of community law”<sup>7</sup>;
- Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 2 kwietnia 2009 r. w sprawie problemów i perspektyw obywatelstwa europejskiego (2008/2234(INI))<sup>8</sup>;
- Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku Aktu o jednolitym rynku [...]”<sup>9</sup>;
- Sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE – 2010 r. „Usuwanie przeszkód w zakresie praw obywatelskich UE”<sup>10</sup>;
- Sprawozdaniu na temat postępów w tworzeniu skutecznego obywatelstwa Unii Europejskiej 2007–2010 (sprawozdanie na podstawie art. 25 TFUE)<sup>11</sup>;
- Sprawozdaniu na temat oceny wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 r.<sup>12</sup>

Głównym celem powyższych dokumentów było usunięcie obecnego „rozdrobienia” prawnego w UE w kwestiach, które mają fundamentalne znaczenie dla obywateli UE, co wiąże się z budową Europy obywateli oraz jednolitego rynku, który funkcjonowałby na miarę potrzeb i oczekiwań tychże obywateli<sup>13</sup>.

W Sprawozdaniu z 2010 r. przedstawiono, w jaki sposób obywatelstwo UE przynosi korzyści jego posiadaczom oraz na jakie główne przeszkody napotykają obywatele korzystający z tych praw (osoby prywatne, konsumenci, studenci, osoby bierne zawodowo, uczestnicy życia politycznego). Komisja zidentyfikowała 25 głównych barier oraz przedstawiła środki, jakie zamierza podjąć w celu zapewnienia skutecznego egzekwowania tych należnych praw. W poniższym zestawieniu znajdują się głównie uwagi i plany zawarte we wspomnianym sprawozdaniu oraz podjęte w tym zakresie działania.

<sup>7</sup> Por. The citizen and the application of Community Law, [Online], dostęp: <http://www.alainlamassourea.eu/liens/975.pdf>, 01.07.2013.

<sup>8</sup> Por. [Online], dostęp: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2009-0204+0+DOC+PDF+V0//PL>,

<sup>9</sup> Por. Problemy i perspektywy obywatelstwa europejskiego, [Online], dostęp: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0608:FIN:PL:PDF>, 01.07.2013.

<sup>10</sup> Por. Sprawozdanie na temat obywatelstwa Unii Europejskiej, [Online], dostęp: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0603:FIN:PL:PDF>, 01.07.2013.

<sup>11</sup> Por. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na podstawie art. 25 TFUE w sprawie postępów w skutecznym korzystaniu z obywatelstwa, [Online], dostęp: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0602:FIN:PL:PDF>, 01.07.2013.

<sup>12</sup> Por. Sprawozdanie dotyczące wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego (akt z 1976 r. zmieniony decyzją 2002/772/WE, Euratom) oraz udziału obywateli Unii Europejskiej w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim będącym ich miejscem zamieszkania (dyrektywa 93/109/WE), [Online], dostęp: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0605:FIN:PL:PDF>, 01.07.2013.

<sup>13</sup> Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE – 2010 r., op. cit., [Online], dostęp: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0603:FIN:PL:PDF>, 08.07.2013 r., ss. 3-4.

Tabela 1. Porównanie założeń Sprawozdania na temat obywatelstwa 2010 r. z działaniami podjętymi przez KE po 2010 r.

Obszar	Opisowe działanie, deklarowane w 2010 KE	Prawne działanie, deklarowane w 2010 przez KE	Prawne działanie KE po 2010 r. <sup>14</sup>
Prawa majątkowe małżeństw międzynarodowych	Określenie prawa krajowego, mającego zastosowanie do praw majątkowych małżonków	2011 r. wniosek w sprawie odpowiedniego instrumentu legislacyjnego	16 marca 2011 r. KE dwa wnioski - w zakresie małżeńskich ustrojów majątkowych COM(2011) 126 - w zakresie skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich COM(2011) 127/2
Uznawanie aktów stanu cywilnego za granicą	- Swobodny przepływ dokumentów stanu cywilnego (np. aktów urodzin)  - Łatwy dostęp do informacji	2013 r. wniosek w sprawie odpowiednich instrumentów legislacyjnych	- 24.04.2013 wniosek dot. rozporządzenia w sprawie promowania swobodnego przepływu obywateli i przedsiębiorstw poprzez uproszczenie zatwierdzania określonych dokumentów urzędowych w Unii Europejskiej i zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1024/2012, COM(2013) 228 - 07.2010 uruchomienie „europejskiego portalu e-sprawiedliwość” <a href="https://e-justice.europa.eu/">https://e-justice.europa.eu/</a>
Ochrona podejrzanych, oskarżonych, ofiar w postępowaniach karnych	- Wzmocnienie ochrony podejrzanych i oskarżonych  - Zapewnienie dostępu do adwokata i komunikacji	2011 r. wnioski w sprawie instrumentów legislacyjnych	- 11.2010 r. dyrektywa w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i pisemnego w postępowaniu karnym (transpozycja do prawa krajowego do 27.10.2013 r.) - 06.2012 r. dyrektywa w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym (transpozycja do prawa krajowego do 2 czerwca 2014 r.) - 8.06.2011 r. wniosek KE dot. dyrektywy COM(2011) 326: prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym oraz prawa do powiadomienia osoby trzeciej o zatrzymaniu - 18.05.2011 r. komunikat dot. wzmocnienia praw ofiar w UE (COM(2011) 274) - 18.05.2011 r. wniosek dot. dyrektywy ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw COM(2011) 275 - 25.10.2012 r. dyrektywa 2012/29/UE ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw - Wniosek dot. rozporządzenia w sprawie wzajemnego uznawania środków ochrony w sprawach cywilnych COM(2011) 276

<sup>14</sup> Informacje na temat działań następczych podejmowanych w związku z 25. działaniami przedstawionymi w sprawozdaniu z 2010 r. mają być regularnie aktualizowane na [Online], dostęp: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/redoing/factsheets/pdf/table\\_of\\_actions\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/redoing/factsheets/pdf/table_of_actions_en.pdf), 01.07.2013.

<p>Trans-graniczne kwestie podatkowe, w tym dot. rejestracji samochodów</p>	<p>- Uproszczenie rejestracji samochodów wcześniej zarejestrow. w innym państwie członkowskim</p> <p>- Kwestie podwójnego opodatkowania</p>	<p>W 2011 r. wniosek w sprawie odpowiedniego instrumentu legislacyjnego</p>	<p>- 20.12.2010 r. komunikat „Eliminowanie transgranicznych przeszkód podatkowych dla obywateli Unii” COM(2010) 769</p> <p>- 11.11.2011 r. komunikat dot. „Podwójnego opodatkowania w obrębie jednolitego rynku” COM(2011) 712</p> <p>- 4.04.2012 r. wniosek dot. rozporządzenia PE i Rady w sprawie uproszczenia przenoszenia w ramach jednolitego rynku pojazdów silnikowych zarejestrowanych w innym państwie członkowskim COM (2012) 164</p>
<p>Trans-graniczna opieka zdrowotna oraz elektroniczne usługi zdrowotne</p>	<p>Dostęp do danych medycznych dla Europejczyków</p> <p>- Powszechny dostęp do usług teled. do 2020 r.</p>	<p>Do 2012 r. KE przedstawi zalecenia dot. min. wspólnego, elektronicznego zestawu danych pacjenta</p>	<p>- 24.04.2011 r. Dyrektywa 2011/24/UE w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej (transpozycja do prawa krajowego do 25.10. 2013 r.)</p> <p>- ustanowiono sieć e-zdrowie</p> <p>- Komisja finansuje od 01.2012 r. do końca 2014 r. dwa pilotażowe projekty SUSTAINS i PALENTE, obejmujące ponad 20 regionów w różnych państwach członkowskich</p>
<p>Prawo do ochrony konsularnej przez obywateli UE w państwach trzecich</p>	<p>KE zwiększy skuteczność korzystania z tych praw</p>	<p>W 2011 r. wniosek w sprawie środków ustawodawczych</p>	<p>- 23.03.2011 r. komunikat „Ochrona konsularna obywateli UE w państwach trzecich: Stan aktualny i perspektywy” COM(2011) 149</p> <p>- 14.12.2011 r. wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie ochrony konsularnej obywateli Unii za granicą COM(2011) 881</p>
<p>Prawa obywateli-turystów</p>	<p>- Jednolite prawa pasażerów wszystkich środków transportu</p> <p>- Wzmocnienie praw pasażerów niepełnosprawnych</p>	<p>W 2011 r. odpowiednie wnioski ustawodawcze</p>	<p>- Rozporządzenie (UE) nr 1177/2010 dotyczące pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową weszło w życie 6.01.2011 r.</p> <p>- Rozporządzenie (UE) nr 181/2011 dotyczące praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym weszło w życie 20.03.2011 r.</p> <p>- 13.03.2013 r. Komisja zaproponowała przegląd praw pasażerów podróżujących drogą lotniczą, który umocniłby stosowanie tych praw COM(2013) 130</p> <p>- 11.04.2011 r. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące funkcjonowania i skutków rozporządzenia (WE) nr 1107/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą, COM(2011) 166</p> <p>- 11.03.2013 r. Dyrektywa 2013/9/UE (interoperacyjność systemu kolei)</p>

Ochrona konsumentów, dochodzenie roszczeń	- Ułatwienia w korzystaniu z pozasądowych sposobów rozwiązywania problemów konsumenckich w UE	- 2011 r. Wniosek dot. alternatywnych metod rozwiązywania sporów	- 29.11.2011 r. pakiet ustawodawczy obejmujący: wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich (ADR) oraz zmieniającej rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę 2009/22/WE, COM(2011) 793; wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie internetowego rozstrzygania sporów konsumenckich (ODR) Oba wnioski zostały przyjęte przez Parlament Europejski i Radę w grudniu 2012 r.
Prawo do swobodnego przepływu osób	- Ułatwienia w swobodnym przemieszczaniu się i egzekwowanie unijnych przepisów	Nie podano	- Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków ułatwiających pracownikom korzystanie z praw przyznanych im w kontekście swobodnego przepływu pracowników COM(2013) 236 - KE opracowuje system elektronicznej wymiany informacji dotyczących zabezpieczenia społecznego

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE – 2010” i Załącznik nr 1 do „Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE – 2013 r. Prawa i przyszłość obywateli Unii”.

### Działania proponowane w 2013 r.

Ponieważ praktyczna realizacja obywatelstwa UE w życiu obywateli jest procesem ciągłym, także działania Unii Europejskiej mające taki cel nie poprzestały na założeniach przyjętych w 2010 r. Już w 2012 r. Komisja Europejska rozpoczęła szerokie konsultacje społeczne na temat obywatelstwa UE. W 2013 r. Eurobarometr przygotował badanie „Obywatelstwo Unii Europejskiej”<sup>15</sup>.

Rezultaty działań podjętych po 2010 r. oraz działania zaplanowane ku zwiększeniu skuteczności w egzekwowaniu praw traktatowych obywateli UE w zaprezentowano w „Sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE – 2013. Prawa i przyszłość obywateli”. Komisja Europejska zaproponowała dwanaście nowych działań w sześciu kluczowych obszarach<sup>16</sup>.

Proponowane do poprawy obszary pokrywają się z obszarami problemowymi, jakie napotykali obywatele UE także przed 2010 r. Komisja planuje podjąć następujące działania:

- I. Przedstawi wniosek w sprawie zmiany przepisów w zakresie koordynacji zabezpieczenia społecznego; rozważy przedłużenie czasu przenoszenia zasiłków

<sup>15</sup> Badanie Flash Eurobarometr 365, [Online], dostęp: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_365\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_en.pdf), 01.07.2013.

<sup>16</sup> Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE – 2013 r. Prawa i przyszłość obywateli Unii, (COM) 2013 269, [Online]: dostęp: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc53dbcb74e013ec8067f7d3a56.do>, s. 4.

- dla bezrobotnych na okres dłuższy niż obowiązkowe trzy miesiące, wezwie państwa członkowskie, aby umożliwiły bezrobotnym otrzymywanie zasiłku przez okres maksymalnie sześciu miesięcy – w czasie, gdy szukają pracy w innym państwie członkowskim.
- II. Opracuje w 2013 r. jakościowe ramy odbywania staży. W 2013 r. Komisja zaproponuje inicjatywę mającą na celu modernizację EURES, aby poprawić koordynację mobilności pracowników w UE oraz poprawę wymiany informacji na temat ofert staży i przyuczenia do zawodu w innych państwach UE<sup>17</sup>.
  - III. W 2013 i 2014 r. będzie pracowała nad przygotowaniem rozwiązań w celu usunięcia przeszkód, jakie napotykać obywatele Unii korzystający ze swobody przepływu osób i pracowników w związku z dowodami tożsamości i zezwoleniami na pobyt wydawanymi przez państwa członkowskie, w tym poprzez jednolite europejskie dokumenty dla obywateli.
  - IV. W 2013 r. Komisja podejmie inicjatywę w celu właściwego stosowanie prawa UE, tak aby ułatwić obywatelom poradzenie sobie z różnymi zestawami przepisów podatkowych, a w szczególności unikanie podwójnego opodatkowania.
  - V. Podejmie w 2014 r. działania mające na celu ustanowienie „platformy wymiany informacji o pojazdach”, aby uprościć uznawanie świadectw przydatności do ruchu drogowego.
  - VI. Komisja zwiększy mobilność osób niepełnosprawnych na terytorium UE, wspierając w 2014 r. opracowanie wzajemnie uznawanej w UE karty niepełnosprawności, która zapewni osobom niepełnosprawnym równy dostęp na terytorium UE do rozmaitych udogodnień.
  - VII. Przed upływem 2013 r. Komisja przedstawi pakiet instrumentów prawnych służących dalszemu wzmocnieniu praw procesowych obywateli podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniu karnym, uwzględniając specyficzną sytuację dzieci i obywateli wymagających szczególnego traktowania.
  - VIII. Do końca 2013 r. Komisja dokona przeglądu europejskiego postępowania w sprawie drobnych roszczeń w celu ułatwienia rozstrzygnięcia sporów związanych z dokonywaniem zakupów w innym państwie UE.
  - IX. Do wiosny 2014 r. uruchomi w całej UE ukierunkowaną kampanię na rzecz podnoszenia świadomości na temat praw konsumenckich oraz przyczyni się do zwiększenia przejrzystości informacji o produktach cyfrowych.
  - X. Podejmie działania skierowane do organów administracji lokalnej, by umożliwić im pełne zrozumienie kwestii związanych z prawami obywateli Unii.
  - XI. W 2013 r. Komisja doprecyzuje informacje na temat tego, do kogo powinni się zwracać obywatele w celu dochodzenia swoich praw.

<sup>17</sup> Więcej na temat modernizacji EURES w artykule „Lepszy Eures”, [Online], dostęp: [http://ec.europa.eu/polska/news/121126\\_eures\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/polska/news/121126_eures_pl.htm), 01.07.2013.

XII. Komisja zamierza promować świadomość obywateli Unii na temat ich praw wynikających z obywatelstwa Unii<sup>18</sup>.

Wyżej wymienione działania można uszeregować w sześć głównych obszarów zainteresowania Komisji obejmujących: usuwanie przeszkód dla pracowników, studentów i stażystów w UE; zmniejszenie formalności administracyjnych w państwach członkowskich; ochronę najsłabszych w UE; zniesienie przeszkód podczas dokonywania zakupów w UE; promowanie dostępności ukierunkowanych i przystępnych informacji na temat UE; zwiększanie udziału obywateli w procesie demokratycznym<sup>19</sup>.

### Podsumowanie

Analiza sprawozdań KE wykazuje, iż podstawą przeszkód w obszarze korzystania z praw obywateli UE, poza brakiem odpowiednich przepisów w Unii, jest konieczność poszerzenia i znowelizowania przepisów już istniejących, tak by nadążały one za zmieniającą się sytuacją społeczno-gospodarczą, polityczną i technologiczną. Działania KE mające w założeniu zniwelować istniejące przeszkody w skutecznym egzekwowaniu obywatelstwa UE można podzielić na trzy kategorie: działania na rzecz skutecznego egzekwowania praw UE, działania ułatwiające korzystanie z nich w praktyce oraz działania propagujące wiedzę na ich temat.

Pierwsza grupa działań ma na celu zagwarantowanie pełnego egzekwowania przez państwa członkowskie i na ich terytorium praw przysługujących obywatelom. Tu szczególną wagę mają przepisy prawne wprowadzane w formie dyrektyw, gdyż sposób ich ostatecznej transpozycji leży w gestii państwa członkowskiego.

Działania drugiej kategorii mają na celu ułatwienie codziennego życia obywateli poprzez ułatwienie im korzystania z praw indywidualnych, w tym ułatwienia administracyjne. Można tu zastosować „miękkie” prawo w postaci np. zaleceń. W tym obszarze kluczowa jest także bliska współpraca na poziomie organów krajowych, a to z kolei wymaga uzupełnienia luk w systemie prawnym UE.

Działania należące do trzeciej kategorii mają na celu podniesienie poziomu wiedzy na temat praw obywateli wśród nich samych oraz wśród administracji krajowej. Na tym poziomie niezbędne są kampanie informacyjne oraz profesjonalne punkty kompleksowej obsługi obywateli.

Jak podkreśla KE – elementem kluczowym w osiągnięciu sukcesu jest zaangażowanie w działania samych obywateli, którzy nie tylko pasywnie korzystają ze swoich praw, lecz również aktywnie uczestniczą w europejskim projekcie<sup>20</sup>. By tak się stało,

<sup>18</sup> Załącznik nr 2 do Sprawozdania na temat obywatelstwa UE – 2013 r., op. cit., [Online], dostęp: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc53dbcb74e013ec8067f7d3a56.do>, 07.07.2013, ss. 42-43.

<sup>19</sup> Obywatelstwo UE: Komisja proponuje 12 nowych działań na rzecz wzmocnienia praw obywateli, IP/13/410, 08.05.2013 r., [Online]: dostęp: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-410\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-410_pl.htm), 08.07.2013.

<sup>20</sup> Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE – 2010 r., op. cit., 07.07.2013, ss. 25-26.

konieczne jest kształtowanie wspólnej, europejskiej tożsamości – zgodnie z hasłem: „Stworzyliśmy Europę, potrzebujemy Europejczyków”<sup>21</sup>.

Tożsamość europejska, opisywana w relacji do Unii Europejskiej, jest zdolnością do postrzegania siebie i obywateli innych państw członkowskich jako równoprawnych członków wspólnoty europejskiej, którzy zasługują na równe traktowanie i szacunek. Jak podaje Stanisław Konopacki, każda idea obywatelstwa opiera się na rozważaniach wokół praw i tożsamości, w tym także tożsamości zbiorowej jednostki<sup>22</sup>.

W badaniu „Europejczycy na dwa lata przed wyborami europejskimi w 2014 r.” widać, że jeszcze wiele pozostaje do zrobienia zarówno w kwestii kształtowania znajomości tych praw, jak i owej tożsamości obywatelstwa UE. W tym samym badaniu ankietowani wskazali na obszary, które pomogłyby im w zwiększeniu poczucia bycia obywatelem UE. Co ciekawe, obszary te pokrywają się z obszarami, o których sprawne funkcjonowanie zabiega także KE<sup>23</sup>.

Potrzebny jest dialog pomiędzy obywatelami UE a unijnymi instytucjami. Rok 2013 został ogłoszony Europejskim Rokiem Obywateli, stanowiąc swoistą kampanię informacyjną na temat praw obywateli UE. Ponadto Komisja zamierza dotrzeć do jak największej liczby europejskich obywateli poprzez „Dialog Obywatelski o przyszłości Europy”, zapytać ich o zdanie na temat przysługujących im praw. 11 lipca 2013 r. takie spotkanie odbyło się w Warszawie<sup>24</sup>. Jednym z ważniejszych rezultatów tych i wymienionych wyżej działań jest płynący od unijnych decydentów komunikat: „Wasz głos ma znaczenie. Chcemy, żeby Wasze głosy i Wasze opinie stanowiły ważną część budowy Europy przyszłości” [...]. „Chodzi o Europę, chodzi o Ciebie”<sup>25</sup>.

## Literatura

### Dokumenty:

- 2010 EU Citizenship Report, 25 key actions to improve Citizens' lives, [Online], dostępne: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/reading/factsheets/pdf/table\\_of\\_actions\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/reading/factsheets/pdf/table_of_actions_en.pdf), 05.07.2013.
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1093/2012/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie Europejskiego Roku Obywateli, Dz.U. UE. L 325/1, 25.11.2012, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:325:0001:0008:PL:PDF>, 02.07.2013.
- European Commission, 2012 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights,

<sup>21</sup> Parafraza słów Massimo d'Azeglio, wypowiedziana podczas spotkania „Dialog Obywatelski”, Warszawa 11.07.2013.

<sup>22</sup> S. Konopacki, *Obywatelstwo europejskie w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Łódź 2005, s. 261.

<sup>23</sup> Europejczycy na dwa lata przed wyborami europejskimi w 2014 r., Eurobarometr dla Parlamentu Europejskiego (EB/PE 77.4), [Online]:dostęp: [http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2012/election\\_2012/eb77\\_4\\_ee2014\\_synthese\\_analytique\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2012/election_2012/eb77_4_ee2014_synthese_analytique_pl.pdf), 10.07.2013, s. 4,8,24,26,29.

<sup>24</sup> Informacje o spotkaniu, [Online], dostęp: [http://ec.europa.eu/polska/news/events/130611\\_dialog\\_obywatelski\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/polska/news/events/130611_dialog_obywatelski_pl.htm),

<sup>25</sup> Dialog Obywatelski – zaprasza Viviane Reding, [Online], dostęp: [http://www.youtube.com/watch?feature=player\\_embedded&v=4KU6lbTn1fs#at=38](http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=4KU6lbTn1fs#at=38), 10.07.2013 r.



[Online], dostępne: [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter\\_report\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter_report_2012_en.pdf), 05.07.2013.

- Europejczycy na dwa lata przed wyborami europejskimi w 2014 r., Eurobarometr dla Parlamentu Europejskiego (EB/PE 77.4), [Online]: dostępne: [http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2012/election\\_2012/eb77\\_4\\_ee2014\\_synthese\\_analytique\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2012/election_2012/eb77_4_ee2014_synthese_analytique_pl.pdf), 10.07.2013 r.
- Flash Eurobarometr 294, European Union Citizenship. Analytical Report, March 2010, [Online]: dostępne: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_294\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_294_en.pdf), 01.07.2013.
- Flash Eurobarometr 365, European Union Citizenship Report, February 2013, [Online], dostępne: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_365\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_en.pdf), 07.07.2013 r.
- Hoskins B., Kerr D., Abs H.J., Germen Janmaat J., Morrison J., Ridley R., Sizmur J., Analytic Report. Participatory Citizenship in the European Union, Institute of Education, European Commission, Europe for Citizens Programme, May 2012, [Online], dostępne: [http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/report2\\_analytic\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/report2_analytic_report.pdf), 05.27.2013.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, W kierunku Aktu o jednolitym rynku. W stronę społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności. 50 propozycji na rzecz wspólnej poprawy rynku pracy, przedsiębiorczości i wymiany, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0608:FIN:PL:PDF>, 04.07.2013 r.
- Lamassoure A., The Citizen and the Application of Community Law, Report to the President of the Republic, [Online], dostępne: <http://www.alainlamassoure.eu/liens/975.pdf>, 05.07.2013.
- Opinia Komitetu Regionów, Wzmocnienie obywatelstwa UE poprzez propagowanie praw wyborczych obywateli UE, 2013/C 62/06, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:062:0026:0031:PL:PDF>, 05.07.2013.
- Opinia z inicjatywy własnej Komitetu Regionów, Prawa obywateli: upowszechnianie praw podstawowych i praw wynikających z obywatelstwa europejskiego, 2008/C 325/13, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:325:0076:0080:PL:PDF>, 05.07.2013.
- Problemy i perspektywy obywatelstwa europejskiego, [Online], dostęp: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0608:FIN:PL:PDF>, 01.07.2013.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 2 kwietnia 2009 r. w sprawie problemów i perspektyw obywatelstwa europejskiego, 2008/2234(INI), [Online], dostępne: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2009-0204+0+DOC+PDF+V0//PL>
- Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Sprawozdanie z oceny okresowej programu „Prawa podstawowe i obywatelstwo” na lata 2007–2013, KOM (2011) 249, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0249:FIN:pl:PDF>, 05.07.2013.
- Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. W sprawie postępów w skutecznym korzystaniu z obywatelstwa Unii Europejskiej w latach 2007–2010. Na podstawie art. 25 TFUE, KOM (2010) 603, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0602:FIN:PL:PDF>, 01.07.2013.
- Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE – 2013 r. Prawa i przyszłość obywateli Unii, KOM (2013) 269, [Online]: dostępne: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc53dbcb74e013ec8067f7d3a56.do>, 01.07.2013.
- Sprawozdanie Komisji dotyczące wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego (akt z 1976 roku zmieniony decyzją 2002/772/WE, Euratom) oraz udziału obywateli Unii Europejskiej w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim będącym ich miejscem zamieszkania (dyrektywa 93/109/WE), KOM(2010) 605, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0605:FIN:PL:PDF>, 05.07.2013.
- Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE 2010 r. Usuwanie przeszkód w zakresie praw obywatelskich UE, KOM(2010) 603, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0603:FIN:PL:PDF>, 01.07.2013.

- Standard Eurobarometer 77, European Citizenship Report, May 2012, [Online]. dostępne: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb77/eb77\\_citizen\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_citizen_en.pdf), 05.07.2013.
- The citizen and the application of Community Law, [Online], dostęp: <http://www.alainlamassoure.eu/liens/975.pdf>, 01.07.2013.
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), C 326/56, 26.10.2012.
- Wytyczne José Manuela Barroso dla Komisji Europejskiej z dnia 03.09.2009, [Online], dostępne: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/pdf/press\\_20090903\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/press_20090903_en.pdf), 03.07.2013.

**Druki zwarte:**

- Cieleń A., *Prawa polityczne obywateli Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Cieleń A., Szymański A., *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.
- Domagała A., *Prawa jednostek wynikające z obywatelstwa Unii*, [w:] A. Florczak (red.), *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.
- Kamiński J., Małecki M., *Co warto wiedzieć o prawach obywatela Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.
- Konopacki S., *Obywatelstwo europejskie w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Łódź 2005.

**Najważniejsze artykuły:**

- Future of Europe: President Barroso and Vice-President Reding to debate with citizens in Warsaw, IP/13/675, [Online], dostępne: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-675\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-675_en.htm), 01.07.2013.
- Komisja Europejska otwiera Europejski Rok Obywateli 2013, IP/13/2, [Online], dostępne: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-2\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-2_pl.htm), 23.05.2013.
- Lepszy Eures, [Online], dostępne: [http://ec.europa.eu/polska/news/121126\\_eures\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/polska/news/121126_eures_pl.htm), 10.07.2013.
- Obywatelstwo UE: Komisja proponuje 12 nowych działań na rzecz wzmocnienia praw obywateli, IP/13/410, [Online]: dostępne: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-410\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-410_pl.htm), 08.07.2013.
- Obywatelstwo Unii: większa świadomość społeczna, jednak obywatele chcą znać swoje prawa jeszcze lepiej, IP/13/119, [Online], dostępne: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-119\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-119_pl.htm), 23.05.2013.
- Prawo do rzetelnego procesu sądowego: wniosek Komisji Europejskiej zapewniający obywatelom prawo do informacji w postępowaniu karnym zyskuje moc prawną, IP/12/430, [Online], dostępne: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-430\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-430_pl.htm), 27.05.2013.
- Swida-Bieda M., *Jürgen Habermas. Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, [Online], dostępne: <http://www.iphils.uj.edu.pl/~m.kuninski/Juergen%20Habermas,%20Obywatelstwo%20i%20tozsamosc%20-%20Monika%20Swida-Bieda.htm>, 05.07.2013.

MAŁGORZATA STELMACH

Wydział Nauk Historycznych i Społecznych,  
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

## Dyskryminacja językowa mniejszości narodowych na przykładzie mniejszości polskiej na Litwie

**Streszczenie:** Celem niniejszej pracy jest omówienie zagadnienia dyskryminacji językowej mniejszości narodowych. Głównym wątkiem tego artykułu będzie próba rozwiązania problemu jakim jest odmienne postrzeganie pojęcia „dyskryminacja” w Republice Litewskiej oraz przez polską mniejszość zamieszkującą litewskie terytoria. Zamiarem tego artykułu jest ocena, czy traktowanie Polaków na Litwie rzeczywiście należy postrzegać w ramach dyskryminacji, jakie stanowisko przyjmuje polityka litewska i jak o swoje prawa walczą Polacy.

### Wstęp

Głównym problemem badawczym tego artykułu będzie ocena, czy faktycznie na Litwie mamy do czynienia ze zjawiskiem dyskryminacji w stosunku do polskiej mniejszości. Chronologicznie praca rozpocznie się od pokazania współzależności, jakie łączą Polskę i Litwę, bo te niewątpliwie są widoczne. Oprócz podobnej kultury i położenie geograficznego, Polskę i Litwę łączą znaczące wydarzenia historyczne, które miały ogromny wpływ na to, że obecnie ogromna ilość Polaków zamieszkuje terytoria Litwy i w związku z tym domaga się pewnych praw. Wyniki analizy swoich badań nad zagadnieniem dyskryminacji językowej autorka artykułu zamierza oprzeć na następujących pytaniach badawczych – czy rzeczywiście Litwa stosuje wobec mniejszości polskiej politykę dyskryminacyjną, i czy Polacy mają prawo czuć się dyskryminowani przez Litwinów. W dalszej części artykułu autorka postara się wskazać moment w historii obu państw, kiedy narodził się konflikt pomiędzy tymi dwoma wspólnotami i od kiedy Litwini zaczęli traktować Polaków jako intruzów. Istotne będzie także przybliżenie obecnej sytuacji mniejszości polskiej na Litwie i kontrowersji wokół ustawy oświatowej, wyraźnie uderzającej w prawa mniejszości polskiej. Warto także pokazać, jak wygląda ochrona języka polskiego poza granicami Polski oraz jaka jest jego rola dla mniejszości narodowych. W tym miejscu zostaną również poruszone zagadnienia mniejszości narodowej w różnych instytucjach europejskich, sposób, w jaki zapatrują się one na problem dyskryminacji w Europie oraz jakie stosują regulacje dotyczące mniejszości narodowych.

## Dyskryminacja mniejszości narodowych

Słowo „dyskryminacja” w języku łacińskim oznacza rozróżnienie. Według krótkiej i zwięzłej definicji *Encyklopedii PWN* jest to: „prześladowanie jednostek lub grup społecznych ze względu na przynależność rasową, narodową, wyznaniową i inne czynniki społeczne, związane np. z pochodzeniem społecznym lub płcią”<sup>1</sup>. Należy pamiętać, że dyskryminacja rasowa jest tak samo istotna jak dyskryminacja polityczna. W kontekście pracy skupię się na dyskryminacji językowej, polegającej na posługiwaniu się językiem innym niż państwowy.

Hasło „mniejszość narodowa” nie ma jednoznacznie uznanej definicji. Trudność określenia polega na tym, że **narodowość** jest stanem świadomości wynikającym z identyfikacji z daną grupą etniczną<sup>2</sup>. Mimo braku klarownej definicji powstał katalog cech, które charakteryzują mniejszości narodowe w stosunkach międzynarodowych. Są to np.: samokategoryzacja czy wyróżnianie się odrębną kulturą, tradycją lub językiem<sup>3</sup>, zaś za główne przyczyny powstawania mniejszości narodowych uznano migracje i przesuwanie granic. Taka sytuacja miała miejsce właśnie wtedy, gdy chodziło o Polaków na Litwie. Wracając jednakże do stosunków polsko-litewskich, w Traktacie między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy z roku 1994 mniejszość polska została zdefiniowana jako „osoby należące do mniejszości polskiej w Republice Litewskiej, czyli osoby posiadające obywatelstwo litewskie, które są polskiego pochodzenia albo przyznają się do narodowości, kultury i tradycji polskiej oraz uznają język polski za swój język ojczysty”<sup>4</sup>. Analogiczny zapis w Traktacie dotyczy mniejszości litewskiej zamieszkującej teren Rzeczypospolitej Polskiej.

## Polityka językowa a język mniejszości

Prawa językowe są ważną częścią polityk Unii Europejskiej (UE). W szczególności dotyczy to państw, gdzie mniejszości narodowe odgrywają znaczącą rolę w strukturach etnicznych państwa, co może wpływać na pojawienie się dyskryminacji. Język narodowy jest czymś, co widocznie wyróżnia pewną grupę, w tym przypadku mniejszość narodową od pozostałej części społeczeństwa. Pisownia oraz mowa w języku ojczystym odgrywa ogromną rolę i zwiększa poczucie przynależności do swojego narodu, pomimo że mieszka się poza jego granicami. Swoboda wypowiedzenia się w języku ojczystym ma fundamentalne znaczenie, ponieważ pozwala mniejszości narodowej poczuć jedność. Obawa, z powodu której władze państwowe niechętnie zgadzają się na dwujęzyczność, polega na tym, że nadanie pewnej odrębności językowej może być traktowane jako pierwszy krok do asymilacji mniejszości narodowej. Ze zjawiskiem takim notorycznie mamy do czynienia na Litwie względem mniejszości

<sup>1</sup> *Encyklopedia PWN*, Warszawa 1982, s. 179.

<sup>2</sup> G. Janusz, P. Bajda, *Prawa mniejszości narodowych a standardy europejskie*, Warszawa 2000, s. 11.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 11.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 55.

polskiej. Warto w tym miejscu również zdefiniować pokrótce, czym jest język ujęty w kilku pojęciach. Pierwszym z nich jest **język ojczysty**, będący pierwszym językiem, z którym człowiek styka się w swoim życiu. Kolejny język to **język mniejszości**, będący językiem własnym, co oznacza, że jest to język ojczysty dla danej mniejszości narodowej. Istnieje także **język urzędowy** w państwie, zwany językiem oficjalnym, uznawanym za język oficjalnego komunikowania się w państwie<sup>5</sup>. Wyróżnia się także **język regionalny**, który jest językiem oficjalnym w danej części państwa – w regionie lub prowincji<sup>6</sup>. **Politykę językową** natomiast można zdefiniować, przytaczając opis Einara Haugena z 1959 r. jako „działalność polegającą na przygotowaniu normatywnej ortografii, gramatyki i słowników celem pomocy piszącym i mówiącym w niejednorodnej wspólnocie językowej”<sup>7</sup>. Na przykładzie języka polskiego na Litwie łatwo zauważyć, że Polacy nie dopuszczają myśli o pozbawieniu swoich najbliższych nauki i komunikacji w ojczystym języku. Dzięki językowi polskiemu mniejszość mieszkająca na Litwie ma możliwość poczucia wspólnoty nie tylko ze sobą nawzajem, ale również z polską kulturą i Polakami mieszkającymi poza granicami Litwy.

### Geneza konfliktu polsko-litewskiego

Źródła konfliktu między Polakami a Litwinami, które mogą obecnie rzutować na sytuację polskiej mniejszości narodowej na Litwie, sięgają lat 70. XIX w. Okres ten przyniósł przemianę świadomości narodowej zarówno Litwinów, jak i Polaków. W tym czasie na Litwie wykształciła się inteligencja pochodzenia chłopskiego, która zaczęła świadomie manifestować swoją odrębność nie tylko polityczną, ale także kulturową. Odwoływano się wówczas do tradycji i uczuć patriotycznych. Okres końca XIX w. na Litwie był nadzwyczaj skomplikowany. Istotną rolę odegrała wtedy instytucja Kościoła narodowego, którego celem była walka z polskością w kościele oraz odprawianie mszy tylko i wyłącznie w języku litewskim<sup>8</sup>. W tamtych czasach niezwykle trudno było dojść do porozumienia lub wypracowania jakiegokolwiek wspólnego stanowiska między Litwinami i Polakami. Początek XX w. był niezwykle udany dla Litwinów. W tym czasie zaobserwować można było rozkwit litewskiej literatury pięknej, prasy oraz rozwój języka litewskiego. Od roku 1905 stosunki polsko-litewskie wyraźnie charakteryzowały się walką z Polakami i polskością na Litwie. Rodowici mieszkańcy Litwy obecnie szukają wielu sposobów na to, aby rozognić konflikt wśród mniejszości. Jednym z nich jest wypowiedź członków nacjonalistycznego ruchu litewskiego, którzy wymyślili teorię o Polakach na Litwie, iż rzekomo są to Litwini mówiący po polsku<sup>9</sup>. Dopiero wybuch wojny 28 czerwca 1914 r. odsunął owy spór na dalszy

<sup>5</sup> Ibidem, ss. 29-30.

<sup>6</sup> J. Łuczak, *Polityka językowa Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 20.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 16.

<sup>8</sup> B. Pawełko, *Kwestia litewska w doktrynach odbudowy państwowości polskiej przed 1918 r.*, [w:] Wrocławskie Studia Erazmiańskie, Zeszyty Naukowe Studentów, Doktorantów i Pracowników Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007, s. 120.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 121.

plan. W czasie wojny dla każdego z narodów ważniejsze było odzyskanie niepodległości oraz stworzenie suwerennych państw.

### Polacy na Litwie

Leon Wasilewski w dziele *Drogi porozumienia* w krótkim opisie Litwinów i Litwy z roku 1907 przedstawia specyficzną sytuację tamtego narodu. Odwołując się do historii Polski i Litwy, należy stwierdzić, że dawna Rzeczpospolita składała się z dwóch części. Jedną z nich była Korona, której tereny zamieszkiwane były przez tzw. Koroniarzy, nazywających się mieszkańcami Litwy, którzy nie znali ani słowa po litewsku. Przykładami są Tadeusz Kościuszko i Stanisław Moniuszko. Tworzyli oni po polsku, dla Polski i dla Polaków, zaś uznawali siebie za Litwinów tylko i wyłącznie ze względu na to, że mieszkali na terytorium Litwy. Drugą częścią była Litwa, zamieszkiwana przez Litwinów mówiących w odrębnym od polskiego i zupełnie niepodobnym języku, jakim jest język litewski<sup>10</sup>. Wraz z nadejściem I wojny światowej sytuacja polsko-litewska uległa całkowitej zmianie. Agresja zarówno ze Wschodu, jak i Zachodu, brak stabilności w obozach wroga, wzmożony litewski ruch niepodległościowy i w końcu ogłoszenie przez Litwę niepodległości w 1918 r. miały ogromny wpływ na relacje Polski i Litwy. Wydarzenia z roku 1919 i 1920, w efekcie których Wilno i cała wschodnia część Litwy zostały zajęte przez polskie wojsko, znacznie pogorszyły stosunki polsko-litewskie. Dopiero okres II wojny światowej doprowadził do wyłączenia ziem litewskich z państwa polskiego. Skutkiem takich zmian granicznych był fakt, że na nowym terytorium Litwy znalazło się kilkaset tysięcy Polaków i analogicznie, na terenach Polski – tysiące Litwinów. Interesujące wydają się również badania dotyczące sympatii do państw i narodów. To, co daje się wyraźnie zaobserwować, to fakt, że poziom oficjalnej sympatii dla różnych państw jest wśród Litwinów wyższy niż wśród Polaków, co może świadczyć o ich większej tolerancji i otwartości na inne narody. Jednocześnie jednak poziom akceptacji rodzinnej innych nacji jest wśród Litwinów niższy niż wśród Polaków, co może być odzwierciedleniem pewnego odruchu samoobrony etnicznej przed utratą własnej tożsamości. Natomiast nie jest to obawa przed Polakami, ponieważ to właśnie oni są najchętniej akceptowani jako członkowie litewskich rodzin<sup>11</sup>.

Obecnie, mimo że Polacy na Litwie stanowią już kilka procent, to wciąż mają prawo do używania języka polskiego i edukacji prowadzonej w tym języku, o co walczą od kilku lat z ustawodawstwem litewskim, nie dając zapomnieć o sobie i swoich prawach.

### Ochrona języka polskiego za granicą

Mimo iż język polski towarzyszy Polakom od zarania dziejów, regulację w prawodawstwie uzyskał dopiero w 1997 r. w Konstytucji Rzeczpospolitej, a dokładniej w art.

<sup>10</sup> L. Wasilewski, *Drogi porozumienia*, Kraków 2001, ss. 21-23.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 99.

27 głoszącym, że „w Rzeczypospolitej Polskiej językiem urzędowym jest język polski”. Żadna z wcześniejszych konstytucji nie zapewnia językowi polskiemu konstytucyjnej ochrony prawnej. Obecnie główną ustawą regulującą status języka polskiego jest Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim<sup>12</sup>. Preambuła ustawy znacząco podnosi rangę języka polskiego w kwestii ogromnego wkładu w historię i kulturę europejską. Należy wspomnieć także o tym, jak ważnym elementem narodowościowym jest język państwowy. Stąd też istotne wzmianki o tym, że język jest nośnikiem bogatej polskiej historii oraz tożsamości narodowej. Ochrona języka narodowego stanowi także temat regulacji Unii Europejskiej<sup>13</sup>. UE bowiem uważa, że różnorodność tak samo kulturowa, jak i językowa jest jej częścią składową. Potwierdzeniem tej tezy jest np. art. 22 Karty praw podstawowych UE<sup>14</sup> w brzmieniu: „Unia szanuje różnorodność kulturową, religijną i językową”. Stąd także prawo każdego obywatela Unii do napisania prośby lub skargi do instytucji europejskich w swoim języku narodowym oraz do otrzymania w nim odpowiedzi. Dokumenty nadające prawa mniejszości polskiej z litewskim obywatelstwem, które zasługują na wyszczególnienie w tej części pracy, to przede wszystkim główny dokument litewskiego prawa wewnętrznego – Konstytucja Republiki Litewskiej oraz litewska Ustawa o mniejszościach narodowych z dnia 26 listopada 1989 r.<sup>15</sup> Z zakresu polskiego prawa wewnętrznego jest to Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka.

Litewska konstytucja porusza zagadnienie mniejszości narodowych w dwóch dość znaczących artykułach – 37 i 45. Artykuł 35 w brzmieniu: „Obywatele, należący do mniejszości narodowych, mają prawo pielęgnować swój język, kulturę i tradycje”, wyraźnie nadaje Polakom prawo do korzystania i czynnego używania swojego języka w życiu codziennym. Natomiast obecnie nie zawsze władze litewskie stosują się do zapisów w ustawie zasadniczej w kwestii mniejszości narodowych, a szczególnie w stosunku do polskiej mniejszości i języka polskiego. Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy zawarty został 26 kwietnia 1994 r. w Wilnie na okres 15 lat z możliwością przedłużania o 5 lat, pod warunkiem, że obydwie strony się na to zgodzą. Od początku lat 50. XX w. były prowadzone rozmowy i negocjacje nad brzmieniem owego Traktatu. Kwestią, która najbardziej poróżniła Polaków i Litwinów, była burzliwa przeszłość łącząca oba narody. Gdy stosunki między Polską i Litwą zaczęły stawać się stosunkowo przyjacielskie, dała znać o sobie historia i jej nie do końca wyjaśnione relacje między narodami. Kolejnym istotnym dokumentem, który w pewien sposób jest gwarantem praw dla Polaków, jest Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka. Dokument ten potwierdza przynależność danej osoby do narodu polskiego, nawet tego, kto ówczesnie nie posiada polskiego obywatelstwa. Karta dotyczy przede wszystkim osób, które wskutek przesunięcia granic państwowych lub obowiązkowej migracji (zesłanie,

<sup>12</sup> Dz.U. 1999, nr 90 poz. 999 z dnia 7 października 1999 r.

<sup>13</sup> Dalej UE.

<sup>14</sup> Karta praw podstawowych, art. 22.

<sup>15</sup> Ustawa przyjęta została, gdy Litwa była jeszcze częścią składową ZSRR. Ustawa została zmodyfikowana dnia 29 stycznia 1991 r. i w takim brzmieniu jest do dnia dzisiejszego.

przesiedlenie, uchodźstwo) utraciły polskie obywatelstwo. Ostatnim dokumentem analizowanym przez autorkę artykułu jest litewska Ustawa o mniejszościach narodowych z 26 listopada 1989 r. Już w jej preambule zagwarantowana jest równość praw i swobód politycznych, ekonomicznych i socjalnych bez względu na przynależność etniczną<sup>16</sup>.

Litewska ustawa oświatowa z marca 2011 r. wyraźnie uderza w polskie szkolnictwo na Litwie i godzi w dokumenty, których Litwa jest sygnatariuszem z własnej woli. Zgodnie z ustawą o oświacie od 2013 r. w litewskich szkołach i szkołach mniejszości narodowych egzamin maturalny z języka litewskiego ma być ujednolicony.

Dokonując bilansu ostatnich lat stosunków polsko-litewskich, należy stwierdzić, że wypadają one dość dobrze. Wspólne wejście Polski i Litwy do Unii Europejskiej, liczne umowy bilateralne, przyjazne wizyty polityczne dobrze rokują na przyszłość. Przykry jest jednak fakt, że coraz więcej Polaków na Litwie czuje się dyskryminowanych ze względu na swoje historyczne pochodzenie i używanie języka polskiego poza granicami Polski.

### **Instytucje europejskie o ochronie praw osób należących do mniejszości narodowych**

W tym miejscu należy przywołać ochronę w ramach Rady Europy, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE)<sup>17</sup> oraz Wspólnot Europejskich, a także dwa znaczące dokumenty – Europejską kartę języków regionalnych lub mniejszościowych oraz Konwencję ramową Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych. Obecnie najważniejszą rolę w kwestii ochrony praw mniejszości narodowych w Europie odgrywa Rada Europy. W roku 1950 r. to właśnie z jej inicjatywy powstała europejska Konwencja praw człowieka i podstawowych wolności. Stworzony w niej został katalog praw człowieka i zakres ich przestrzegania. Konwencja w brzmieniu z lat 50. XX w. natomiast nie wspomina zupełnie o mniejszościach narodowych i etnicznych. Dopiero w roku 2000 dołączono do niej Protokół Dodatkowy nr 12, który zakazuje dyskryminacji z różnych przyczyn, jak np. rasa, pochodzenie, język czy płeć.

W ramach Rady Europy wypracowane zostały dwa dokumenty odnoszące się bezpośrednio do mniejszości narodowych. Są to: Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych oraz Konwencja ramowa Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych<sup>18</sup>. Oba dokumenty prezentują postanowienie, że nie mogą naruszać już istniejących w danym państwie korzystniejszych rozwiązań, jakie owe państwo przewiduje dla mniejszości narodowych. Zarówno karta, jak i Konwencja zawierają szczególne zasady działań kontrolnych, poprzez składanie raportów.

<sup>16</sup> *Litwa, droga do niepodległości*, Polska Agencja Prasowa, Warszawa 1990, ss. 90-91.

<sup>17</sup> Dalej OBWE.

<sup>18</sup> G. Janusz, P. Bajda, op. cit., s. 44.



Kolejnym krokiem w kwestii regulowania praw mniejszości narodowych na kontynencie europejskim jest Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie<sup>19</sup>. Akt końcowy Konferencji kopenhaskiej zawierał artykuł dotyczący ochrony praw mniejszości narodowych w Europie. Ustalenia OBWE idealnie uzupełniają wcześniej pokazaną ochronę mniejszości narodowych przez Radę Europy oraz poprzez Europejską kartę i Konwencję ramową. To co było nowością, to powołanie Komisarza, dzięki czemu stworzone zostały bardziej instytucjonalne formy ochrony<sup>20</sup>.

### **Litewska ustawa oświatowa**

Obecnie kwestia ustawy oświatowej na Litwie, która w kontrowersyjny sposób odnosi się do mniejszości narodowych, jest jednym z przodujących tematów w dziedzinie stosunków międzynarodowych Europy Wschodniej. Głosy Polaków z Litwy mają wydźwięk bardzo negatywny na temat owej ustawy. Polacy obawiają się, że zapisy dokumentu mogą doprowadzić do początku końca szkoły polskiej na Litwie.

Ustawa wprowadza konkretne zmiany w systemie edukacji mniejszości narodowych na Litwie. Strona litewska, mimo wysłuchania polskich postulatów nie uważa, żeby ustawa ta godziła w prawa mniejszości narodowych na Litwie. Polskie władze uważają, że litewscy politycy nie okazali woli partnerskiego potraktowania kwestii szkolnictwa mniejszości narodowych, tak ważnej dla polskiej społeczności na Litwie.

Istniejące uznanie w prawie międzynarodowym zasady o niepogarszaniu praw nabytych przez mniejszości narodowe na Litwie stoi pod znakiem zapytania. Polacy twierdzą, że owa ustawa narzuca polskiej mniejszości lituanizację. Liczne wiece i manifestacje wyrażające ogólne niezadowolenie mniejszości narodowych sygnalizują, że ustawa faktycznie uderza w ich prawa językowe, które zagwarantowane są wieloma międzynarodowymi dokumentami.

### **Walka z dyskryminacją na Litwie**

Trudno powiedzieć, czy „dyskryminacja” jest tu słowem prawidłowo użytym. Polacy i Litwini mają do tego różne podejście. Obecnie Polacy na Litwie stanowią 6%<sup>21</sup>, natomiast należy pamiętać, że były czasy, kiedy Polacy w niektórych miejscowościach byli nawet w większości w stosunku do Litwinów. Na Litwie zmiany w oświacie tłumaczone są tym, że wprowadzane są one dla dobra mniejszości, dla polepszenia warunków nauki i zdobycia głębszej wiedzy o państwie, który mniejszość polska zamieszkuje. Polacy odbierają to jako zmuszanie do asymilacji i uderzenie w prawa mniejszości narodowych w kwestii używania języka mniejszościowego na Litwie. Każda mniejszość narodowa ma prawo domagać się realizacji zobowiązań wynikających z zawartych traktatów i umów międzynarodowych. Aktualne zachowanie

<sup>19</sup> KBWE, a od grudnia 1994 r. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE).

<sup>20</sup> G. Janusz, P. Bajda, op. cit., s. 60.

<sup>21</sup> Dane urzędowe z 2010 r.

Litwinów można tłumaczyć faktem, że jest to stosunkowo młody niepodległy kraj. Co za tym idzie, to obawa o własną tożsamość, która jeszcze do końca nie jest uformowana, a wręcz ciągle się kształtuje. Litwini w tworzeniu swojej narodowości nie chcą uwzględnić wpływu mniejszości narodowych, które niewątpliwie niosą ze sobą ogromne bogactwo historyczne i potencjał kulturalny. Towarzyszy im lęk, że bez antypolonizmu Litwinom groziłoby wynarodowienie oraz ewentualne przejmowanie elementów polskiej kultury.

### **Asymilacja czy integracja?**

Jaki stosunek do Polaków mają Litwini? Czy obecnie na Litwie spotykamy się z przymusową asymilacją, czy dobrowolną integracją? Istnieje wiele przesłanek, że Polakom z biegiem czasu uda się zintegrować ze społeczeństwem litewskim, natomiast dzisiejsze relacje polsko-litewskie, dzięki ustawie oświatowej i z powodu niekorzystnych zmian w systemie szkolnictwa, jednoznacznie prowadzą do asymilacji. Polacy asymilacji nie chcą, ale z kolei integrację popierają, aczkolwiek trudno określić, jakie stosunki panują teraz między litewskimi Polakami a Litwinami. Kontrowersje budzą takie kwestie, jak pisownia polskich nazwisk w dokumentach, pisownia nazw ulic i miejscowości oraz wcześniej opisane już kwestie szkolnictwa.

Obecna sytuacja Polaków na Litwie niewątpliwie nie prowadzi do integracji. Częściej pojawia się hasło asymilacji. Trudno określić, jaki stan przeważy i wygra. Według Litwinów – to, co ma aktualnie miejsce na Litwie, wszystkie przemiany ustawodawcze są przeprowadzane z myślą o polepszeniu warunków mniejszości narodowych, co ma w bliskiej przyszłości doprowadzić do integracji z litewskim społeczeństwem. Natomiast z punktu widzenia litewskiej Polonii jest to integracja na siłę, czyli asymilacja. Proces odbudowy zaufania między państwami zapowiada się długi i mozolny. Natomiast bez tego zaufania nie można liczyć na dobrą współpracę w sprawach ważnych dla Litwy i Polski, a co za tym idzie, dla Litwinów i Polaków.

### **Podsumowanie**

Autorka artykułu starała się wskazać na różne stanowiska wobec owej dyskryminacji, zarówno strony polskiej, jak i litewskiej. Sytuacja na Litwie jest bardzo złożona, ponieważ podłożem konfliktu są odległe czasy historyczne, w których dziś dopatruje się przyczyn obecnej polityki litewskiej względem mniejszości narodowych. Litwini zdają się nie dostrzegać realnej wagi problemu mniejszości narodowych, nie zauważają więc w swoim zachowaniu ruchów dyskryminujących wobec Polaków. To, co dla litewskich Polaków jest dyskryminacją, dla Litwinów nie stanowi łamania praw mniejszości polskiej na Litwie. Ocalenie języka polskiego stanowi podstawę utrzymania tożsamości narodowej. Zachowanie języka czystego, bez obcych naleciałości, okazuje się jednakże mozolne. Język polski pozostaje wielką wartością, dlatego szczególnie Polacy na obczyźnie pragną utrzymania go w nienaruszonej formie<sup>22</sup>. Rola języka jako

<sup>22</sup> E. Nowicka-Rusek, *Polacy czy cudzoziemcy?*, Kraków 2002, s. 97.

DYSKRIMINACJA JĘZYKOWA MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH  
NA PRZYKŁADZIE MNIEJSZOŚCI POLSKIEJ NA LITWIE

nośnika historii i kultury to coś, czego nie chce stracić żaden naród i z pewnością będzie on robił wszystko w kierunku utrzymania go nieustannie żywym. Niewątpliwie należy stwierdzić, że sytuacja Polaków na Litwie w ciągu ostatnich lat uległa zmianie, niestety na gorsze. Niniejszą pracę chciałabym skończyć cytatem José Marii Tortosy: „ile języków, tyle problemów”<sup>23</sup>. Poniekąd jest to prawda, gdyż od zarania dziejów kultura, tradycja, historia czy język były najważniejszymi elementami, tworzącymi tożsamość narodową.

## Literatura

### Dokumenty:

- Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych.
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej.
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.
- Konstytucja Republiki Litewskiej.
- Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych.
- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy sporządzony w Wilnie dnia 26 kwietnia 1994 r. (Dz.U. 1995.15.71).
- Ustawa o języku polskim, Dziennik Ustaw nr 90 z dnia 7 października 1999 r.
- Ustawa o Karcie Polaka, Kancelaria Sejmu, 7 września 2007 r.

### Druki zwarte:

- *Encyklopedia PWN*, Warszawa 1982.
- Janusz G., Bajda P., *Prawa mniejszości narodowych a standardy europejskie*, Warszawa 2000.
- *Litwa, droga do niepodległości*, Polska Agencja Prasowa, Warszawa 1990.
- Łuczak J., *Polityka językowa Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Nowicka-Rusek E., *Polacy czy cudzoziemcy?*, Kraków 2002.
- Pawełko B., *Kwestia litewska w doktrynach odbudowy państwowości polskiej przed 1918 r.*, [w:] Wrocławskie Studia Erazmiańskie, Zeszyty Naukowe Studentów, Doktorantów i Pracowników Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007, s. 120.
- Tortosa J.M., *Polityka językowa a języki mniejszości*, Warszawa 1986.
- Wasilewski L., *Drogi porozumienia*, Kraków 2001.

---

<sup>23</sup> J.M. Tortosa, *Polityka językowa a języki mniejszości*, Warszawa 1986, s. 73.



# GRZEGORZ ZAJĄC

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa  
w Chełmie

## **Prawa osób o ograniczonej mobilności ruchowej podróżujących drogą lotniczą w Europie**

**Streszczenie:** Jedną z fundamentalnych zasad Unii Europejskiej (UE) jest zasada niedyskryminacji z jakichkolwiek względów. Zgodnie z art. 10 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w realizacji polityki transportu lotniczego Unia dąży do zwalczania wszelkiej dyskryminacji, m.in. ze względu na niepełnosprawność. Wraz z kształtowaniem się legislacji odnośnie praw pasażerów lotniczych na początku lat 90. ubiegłego wieku, nie zajmowano się wówczas prawami osób niepełnosprawnych oraz o ograniczonej mobilności ruchowej. Przełom nastąpił dopiero w dniu 5 lipca 2006 r., kiedy to zostało przyjęte rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1107/2006 w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą. Celem jest wprowadzenie jednolitych standardów postępowania w portach lotniczych i przez przewoźników lotniczych. Uregulowanie praw osób niepełnosprawnych i mających trudności w poruszaniu się jest materializacją idei o swobodnym przemieszczaniu się i Europie „bez granic”.

### **Wstęp**

Jakość podróżowania zmieniła się na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat w sposób znaczący, podobnie jak sam transport lotniczy. Pasażer, podróżując w Europie drogą lotniczą czy też innym rodzajem transportu, zyskał w ostatnich latach i stał się ważnym podmiotem w kształtowaniu polityki i prawa lotniczego. Zakres uprawnień i rekompensat za doznane krzywdy lub uciążliwości związane z przemieszczaniem się drogą lotniczą stanowią dla innych regionów świata przykład do naśladowania i czerpania najlepszych wzorców legislacyjnych z Unii Europejskiej.

Prawa pasażerów są integralną częścią europejskiej wizji polityki transportowej. W białych księgach transportu (2001, 2011) prawa pasażerów stanowią jeden z priorytetów działania Unii. Ogromny postęp, jaki dokonał się w materializacji idei ochrony praw pasażerów lotniczych w ciągu ostatnich dwudziestu lat, należy do sukcesów wspólnej polityki transportowej. W pkt 42 białej księgi transportu z 2011 r. Komisja odnotowała wyraźnie fakt wprowadzenie kompleksowych rozwiązań w tym zakresie w różnych gałęziach transportu, w szczególności lotniczego i kolejowego, ale uznała,

że trzeba go skonsolidować<sup>1</sup>. Konieczność ta jest spowodowana negatywnymi konsekwencjami dla całego transportu lotniczego, w tym w szczególności dla pasażerów, jakie miały miejsce w kwietniu 2010 r. przez wybuch wulkanu na Islandii i zamknięciem przestrzeni powietrznej niemal w całej Europie na tydzień czasu. Przedstawiona sytuacja kryzysowa ukazała brak planu mobilności systemu transportowego i uciążliwości, jakim pasażerowie byli poddawani w tym okresie. Dlatego też ukierunkowany na pasażerów plan „europejskiej sieci mobilności” dzięki zastosowaniu lepszych i bardziej ekonomicznych środków transportu multimodalnego jest jednym z głównych celów wspólnej polityki transportowej UE.

Choć zdarzają się przypadki naruszania praw pasażerów lotniczych, które stanowią marginalną część wszystkich pasażerów, to wytworzone w Unii mechanizmy legislacyjne i kontrolne eliminują powtarzanie się podobnych sytuacji w przyszłości. Szeroko rozbudowany system ochrony pasażerów lotniczych obejmuje także prawa osób niepełnosprawnych, czy też o ograniczonej mobilności ruchowej. Na podstawie definicji zawartej w art. 2 pkt a rozporządzenia nr 1107/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą, za taką osobę uznaje się „każdą osobę, której możliwość poruszania się jest ograniczona podczas korzystania z transportu na skutek jakiegokolwiek niesprawności fizycznej (zmysłowej lub ruchowej, trwałej lub przejściowej), upośledzenia lub niesprawności umysłowej, lub każdej innej przyczyny niepełnosprawności, lub wieku, i której sytuacja wymaga specjalnej uwagi oraz dostosowania usług dostępnych dla wszystkich pasażerów do szczególnych potrzeb takiej osoby”<sup>2</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest zwrócenie uwagi na system ochrony osób niepełnosprawnych oraz o ograniczonej sprawności ruchowej w Unii Europejskiej oraz ukazanie wpływu, jakie niosą zaproponowane rozwiązania na kształt europejskiej polityki transportowej.

### **Kształtowanie się praw osób o ograniczonej sprawności ruchowej**

Prawa osób o ograniczonej mobilności ruchowej nie były początkowo przedmiotem odrębnych regulacji. Były traktowane jako część ogólnie przyjętej ochrony praw pasażerów lotniczych. Pierwsza przepisy dotyczące ochrony praw pasażerów z 1991 r. (rozporządzenie nr 295/91 z dnia 4 lutego 1991 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowań dla pasażerów, którym odmówiono przyjęcia na pokład w regularnych przewozach lotniczych) były niezwykle skąpe w treści i zakresie stosowania<sup>3</sup>. Nie zawierały także wzmianki o specjalnym traktowaniu i podejściu do osób, które mają utrudnione poruszanie się z uwagi na niepełnosprawność czy inne schorzenie.

<sup>1</sup> BIAŁA KSIĘGA TRANSPORTU (2011): *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, KOM (2011) 144 wersja ostateczna, z 28.03.2011 r.

<sup>2</sup> Dz.U. UE, L 204, z dnia 26.07.2006 r., ss. 1-9.

<sup>3</sup> Dz.U. WE, L 036, z dnia 8 lutego 1991 r., ss. 5-7.

Kolejna regulacja z 2004 r. dokonana w duchu głębokich zmian i postępu we wdrażaniu wspólnej polityki lotniczej Unii Europejskiej zawierała już odniesienia do tej kategorii osób<sup>4</sup>. W art. 11 pkt 1 zobowiązano przewoźników lotniczych do traktowania w sposób priorytetowy, w zakresie przewozu, osób o ograniczonej możliwości poruszania się wraz ze wszystkimi towarzyszącymi im osobami lub psami z certyfikatem psa przewodnika, jak również przewóz dzieci podróżujących bez dorosłych opiekunów. Zastrzeżono również w pkt 2 tegoż artykułu, że w przypadku odmowy przyjęcia na pokład, odwołania lotu czy jego opóźnienia (bez względu na długość), wszystkim wyżej wymienionym osobom i opiekunom należy niezwłocznie udzielić pomocy przewidzianej w art. 9 cyt. rozporządzenia, tj. bezpłatnych posiłków i napojów, zakwaterowania w hotelu oraz transportu między lotniskiem a miejscem zakwaterowania, a także prawa do wykonania dwóch rozmów telefonicznych, dwóch dalekopisów, dwóch przesyłek faksowych czy e-mailowych.

Efektom kilkuletnich prac i jednocześnie kamieniem milowym jest rozporządzenie nr 1107/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą. Ustanowiono szereg uprawnień dla wspomnianej kategorii osób oraz mechanizm wcześniejszego informowania o konieczności zapewnienia im pomocy, jak również nałożono określone obowiązki i wymogi na operatorów, tj. organów zarządzających portami lotniczymi oraz przewoźników lotniczych. Szczegółowe uprawnienia i obowiązki zostaną omówione w poniższej części opracowania.

### **Charakterystyka definicji osoby niepełnosprawnej oraz osób o ograniczonej mobilności ruchowej w transporcie lotniczym**

Do chwili wejścia w życie przedmiotowej regulacji dotyczącej praw osób niepełnosprawnych i innych o ograniczonej mobilności ruchowej, zakres praw tych osób był różny w poszczególnych portach lotniczych i przewoźnikach. Brak jednolitego systemu regulacji powodował, że osoba, taka podróżując do innego państwa, nie wiedziała, jak będzie w nim traktowana. Harmonizacja zasad wzmocniła ich bezpieczeństwo i zachęciła do odbywania podróży, co przyczyniłoby się do eliminacji wykluczania społecznego.

W pierwszej kolejności należy dokonać analizy definicji osoby niepełnosprawnej i osoby o ograniczonej mobilności ruchowej i przez to odpowiedzieć na pytanie, odnośnie jakich konkretnych przypadków ma zastosowanie nr 1107/2006. Analizie poddana zostaną następujące kwestie:

- niepełnosprawność,

<sup>4</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 261/2004 z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające Rozporządzenie nr 295/91 (Dz. Urz. UE, L 046, z 17.02.2004 r. ss. 1-8).

- wiek,
- otyłość,
- ciąża.

## Niepełnosprawność

Pod względem podmiotowym prawa przyznane na mocy art. 2 ust. a rozporządzenia nr 1107/2006 przysługują „**osobom niepełnosprawnym lub o ograniczonej mobilności ruchowej**”. Należy najpierw zdefiniować tę kategorię i określić, jakie osoby objęte są przedmiotowym terminem. Jest oczywiste, że osoba niepełnosprawna z pewnością ma ograniczoną zdolność poruszania się z uwagi na pewną dysfunkcję umysłową (psychiczną) lub ruchową (fizyczną).

Przytoczona już we wstępie do niniejszego opracowania definicja zawiera ponadto sformułowanie dotyczące okresu trwania i stanowi, że niepełnosprawność lub ograniczona możliwość poruszania się może mieć charakter „**trwały lub przejściowy**”. Oznacza to, że udzielenie niezbędnej pomocy nie może być uzależnione od długości trwania stopnia niepełnosprawności lub ograniczenia w poruszaniu się. Taka dysfunkcja może mieć charakter tymczasowy i nie może ona w żadnym stopniu stanowić przesłanki wyłączającej z korzystania takiej osoby z uprawnień nadanych przedmiotowymi przepisami. Z kolei dodanie wyrażenia „**lub każdej innej przyczyny niepełnosprawności**” odnosi się do faktu bycia osobą niepełnosprawną bez względu na rodzaj i stopień. W przypadku polskiego prawodawstwa dotyczącego orzecznictwa o niepełnosprawności, dotyczy to osób o lekkim, umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności (d. I, II oraz III grupa inwalidzka).

## Wiek

Zanim analizie poddane zostaną kolejne elementy definicji z art. 2 ust. a, warto w tym miejscu zastanowić się, kim jest „**osoba o ograniczonej mobilności ruchowej**”. Należy stwierdzić, że każda osoba niepełnosprawna jest osobą o ograniczonej mobilności ruchowej, natomiast nie każda osoba o ograniczonej mobilności ruchowej jest osobą niepełnosprawną. Zależność ta wynika z kwalifikacji osób do kategorii osób „o ograniczonej mobilności ruchowej”. Trzeba zatem wziąć pod uwagę nie tylko niepełnosprawność, ale także osoby z uwagi na „**wiek**”. Zakwalifikować tutaj można osoby starsze wiekiem, których sprawność poruszania może być zdecydowanie mniejsza aniżeli „przeciętnego” pasażera. Ograniczona może być również zdolność reakcji osób w podeszłym wieku, szczególnie jeśli chodzi o kwestie bezpieczeństwa i związana z tym faktem np. ewakuacja z pokładu samolotu. Co więcej, nie można wyłączyć z zakresu stosowania przepisów rozporządzenia nr 1107/2006 odnośnie najmłodszych członków społeczeństwa (dzieci do ok. 4-5 roku życia, w szczególności noworodków i niemowląt). Niektóre sytuacje, w których przewożone są najmłodsze dzieci, mogą być trudne, stresujące i ograniczające mobilność



zarówno dla nich samych, jak i ich opiekunów, np. przy przelotach tranzytowych czy długodystansowych. Personel pokładowy statku powietrznego powinien spowodować, że transport będzie przyjemny, np. możliwość przebrania pieluszek, nakarmienia. Przewoźnicy od wielu lat stosują praktyki przyjazne dla osób podróżujących z niemowlętami, jednak przed wejściem w życie niniejszych przepisów nie były one jednakowe. Obecnie przewoźnik może zastosować szerszy katalog uprawnień, aniżeli zobowiązują go do tego postanowienia omawianych regulacji. Pamiętać należy jednak, że udzielane wsparcie powinno być adekwatne do sytuacji i potrzeb danej osoby oraz, co najważniejsze, nie może być uciążliwe ani ograniczać praw pozostałych pasażerów. Jeśli chodzi o dzieci w wieku od ok. 4-5 lat do 16-18 lat, tj. do uzyskania pełnoletniości, to przepisy rozporządzenia 1107/2006 ich nie dotyczą. Dzieci w tym wieku nie stanowią, w świetle opinii Komisji i środowiska lotniczego, osób o ograniczonej mobilności ruchowej<sup>5</sup>. Gdy dzieci w tym wieku podróżują z osobami dorosłymi (opiekunami), to są one traktowane jako „przeciętny” pasażer. Natomiast przewoźnicy dopuszczają również możliwość podróżowania dzieci w tym przedziale wiekowym samodzielnie (bez rodziców, czy opiekunów), ale pod nadzorem personelu pokładowego statku. Taka usługa nie jest obowiązkowa i żaden przepis unijny tego nie reguluje.

## Otyłość

Definicja osoby o ograniczonej mobilności ruchowej zakłada również objęcie nią osoby, „której sytuacja wymaga specjalnej uwagi oraz dostosowania usług dostępnych dla wszystkich pasażerów do szczególnych potrzeb takiej osoby”. Zatem osoby otyłe można również zakwalifikować do tej kategorii osób, gdyż wyczerpują one przesłanki określone w analizowanej definicji, tj. są to osoby, których „możliwość poruszania się jest ograniczona podczas korzystania z transportu na skutek jakiegokolwiek niesprawności fizycznej, zmysłowej lub ruchowej [...]”. Otyłość może stanowić czynnik ograniczający pełną mobilność ruchową na lotnisku lub na pokładzie statku powietrznego, gdzie panują określone warunki (np. przejścia między rzędami foteli czy szerokość siedzeń w samolocie). Brak dostępności odpowiednich miejsc w samolocie dla ludzi otyłych i względy bezpieczeństwa mogą stanowić przesłanki do udzielenia takiej osobie odmowy wejścia na pokład i nie stanowić one będą naruszenia przepisów rozporządzenia nr 1107/2006 lub rozporządzenia nr 261/2004.

Do kategorii osób o ograniczonej mobilności ruchowej można również zaliczyć inne osoby, nie omówione w niniejszym opracowaniu, których wygląd jednoznacznie wskazuje, że ich sprawność ruchowa jest ograniczona, np. osoby z ręką lub nogą w gipsie.

<sup>5</sup> European Commission, Commission Staff Working Document: Interpretative Guidelines on the application of Regulation (EC) N° 1107/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 concerning the rights of disabled persons and persons with reduced mobility when traveling by air, Brussels, 11.6.2012, SWD (2012) 171 final, s. 3.

## Ciąża

Innym przypadkiem są kobiety ciężarne. Czy wobec nich mają zastosowanie przepisy omawianego rozporządzenia 1107/2006 i czy mogą zostać uznane one za osoby o ograniczonej mobilności poruszania się? Z pewnością wiele osób mogłoby udzielić pozytywnej odpowiedzi, co nie byłoby w świetle zwykłych sytuacji życia codziennego dyskusyjne. Jednakże, żaden przepis europejskiego prawa lotniczego nie zobowiązuje przewoźników do transportu kobiet w ciąży. Przewoźnicy sami ustalają, czy i na jakich warunkach kobiety ciężarne mogą podróżować statkiem powietrznym. Zazwyczaj przewoźnicy wymagają od kobiet w zaawansowanej ciąży specjalnych zaświadczeń lekarskich o braku przeciwwskazań do odbycia podróży samolotem, lub zabraniają wykonania usługi przewozu od określonego tygodnia ciąży. Kobieta ciężarna samodzielnie ponosi odpowiedzialność, jeśli zdecyduje się podróżować samolotem i przewoźnik, jeśli nie jest uprzedzony o ciąży, w przypadku zaistnienia negatywnych konsekwencji na pokładzie samolotu nie będzie z tego tytułu winny. Przewoźnicy mogą zawsze odmówić kobietom ciężarnym podróży z uwagi na zagrożenie jej stanu zdrowia oraz na względy bezpieczeństwa<sup>6</sup>. Zatem przepisy rozporządzenia nr 1107/2006 nie mają zastosowania do kobiet ciężarnych.

### Kwestia odmowy rezerwacji lub wejścia na pokład

Wszystkie wyżej wymienione kategorie osób, z wyjątkiem kobiet w ciąży, stanowią podstawę do uznania ich za osoby niepełnosprawne lub o ograniczonej mobilności ruchowej w świetle art. 2 ust. a, lecz nasuwać się może pytanie, czy przewoźnik ma zawsze obowiązek zabrania na pokład tych osób i czy ma prawo żądać pisemnych zaświadczeń medycznych lub innych o niepełnosprawności czy dysfunkcji o ograniczeniu sprawności ruchowej. W świetle art. 3 **przewoźnik lub organizator wycieczki nie może odmówić** „przyjęcia rezerwacji na lot rozpoczynający lub kończący się w porcie lotniczym, do którego stosuje się niniejsze rozporządzenie” osobie ze względu na niepełnosprawność lub ograniczenie sprawności ruchowej, ani także nie może odmówić zabrania na pokład takiej osoby, jeśli posiada ona ważny bilet i rezerwację. Generalna zasada sformułowana w omówionym przepisie jest zgodna z unijną zasadą niedyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny określoną w art. 2 oraz art. 3 TUE, a także art. 10 TFUE. Od tej reguły ustawodawca przewidział pewne odstępstwo.

Zgodnie z art. 4 ust.1 lit. a oraz lit. b przewoźnik lub organizator wycieczki mogą odmówić wyżej wspomnianej kategorii osób dokonania rezerwacji lub wejścia na pokład w przypadku realizacji „wymogów bezpieczeństwa ustanowionych prawem międzynarodowym, wspólnotowym lub krajowym lub w celu spełnienia wymogów bezpieczeństwa ustanowionych przez organ, który wydał danemu przewoźnikowi lotniczemu certyfikat przewoźnika lotniczego” lub „jeśli rozmiar samolotu lub jego drzwi czynią fizycznie niemożliwym wprowadzenie na pokład lub przewóz” takiej osoby. Za takie ograniczenia, uzasadniając odstępstwo odmowy wejścia na pokład,

<sup>6</sup> Ibidem.

można uznać: brak lub niewystarczającą ilość miejsc dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych lub o ograniczonej mobilności ruchowej (gdy wszystkie zostały już wykorzystane), brak odpowiednich toalet, brak szerszych siedzeń dla osób otyłych. Natomiast za przesłankę uzasadniającą decyzję odmowną o wejściu na pokład lub dokonanie rezerwacji nie można uznać kwestii komfortu. Samo pojęcie „komfortu” jest oceną subiektywną i nie stanowi samo w sobie wystarczającej podstawy do odmowy osobie niepełnosprawnej podróży lub osobie towarzyszącej.

Generalnie w przypadku dokonania odmowy muszą być zaproponowane alternatywne rozwiązania, a takiej osobie przysługują uprawnienia wynikające z art. 8 rozporządzenia nr 261/2004, tj. prawo do zwrotu należności lub zmiana planu podróży. Uprawnienia powyższe przysługują również osobie towarzyszącej osobie niepełnosprawnej lub o ograniczonej mobilności ruchowej. Jednakże ustanowiono wymóg określony w art. 4 ust. 3 dla przewoźników lotniczych oraz organizatorów wycieczek informowania pasażerów o zasadach bezpieczeństwa stosowanych w związku z przewozem osób niepełnosprawnych i o ograniczonej mobilności ruchowej, jak również możliwości przewozu sprzętu dla tych osób (np. wózków inwalidzkich). Przewoźnik powinien stosownie informację zamieścić na swojej stronie internetowej. Z kolei organizatorzy wycieczek muszą zawrzeć takie informacje w swoich ofertach, informatorach, katalogach w związku z organizowaniem lub sprzedażą podróży (zorganizowanych lub indywidualnych w formie wycieczek) z wykorzystaniem statku powietrznego. Powyższe informacje dla osób niepełnosprawnych i o ograniczonej sprawności muszą być w tych samych językach, jak w stosunku do pozostałych pasażerów.

W przypadku, gdy przewoźnik lotniczy lub organizator wycieczki dokonają określonego odstępowstwa, to zgodnie z art. 4 ust. 4 rozporządzenia 1107/2006 są oni zobowiązani do niezwłocznego powiadomienia tych osób o powodach podjętej decyzji. Przywołany przepis stanowi także, że „na żądanie przewoźnik lotniczy, jego przedstawiciel lub organizator wycieczek przedstawiają osobie niepełnosprawnej lub osobie o ograniczonej sprawności ruchowej na piśmie wspomniane przyczyny w terminie pięciu dni roboczych od daty żądania”. Nie istnieje jednak żadna dyspozycja prawna przyznająca przewoźnikom prawo do żądania okazania zaświadczenia medycznego lub innego celem potwierdzenia niepełnosprawności lub jakiegokolwiek dowodu wskazującego na ograniczoną mobilność ruchową przy podejmowaniu decyzji o sprzedaży biletu lub przyjęciu na pokład. Żądanie takiego dowodu (zaświadczenia) byłoby rażącym naruszeniem przepisów rozporządzenia nr 1107.2006. Jednakże, gdy w ocenie przewoźnika stan zdrowia pasażera wskazuje na niemożność samodzielnego odbycia podróży, może on zażądać informacji rozwiewających te wątpliwości i wymagać, by odbyła ona podróż z osobą towarzyszącą. Należy tego dokonać tylko w uzasadnionych sytuacjach oraz przy zachowaniu szczególnych środków ostrożności i uwzględniając godność pasażera. Odnosząc się do przypadku kobiet ciężarnych, których rozporządzenie nr 1107/2006 nie obejmuje, przewoźnik w takiej sytuacji ma prawo zażądać zaświadczenia medycznego stwierdzającego brak przeciwwskazań do odbycia podróży lotniczej od określonego tygodnia ciąży.

### **Zakres obowiązków organu zarządzającego portem lotniczym**

W związku z ochroną i zapewnieniem wysokiej jakości pomocy osobom niepełnosprawnym i o ograniczonej sprawności ruchowej, zobowiązano do realizacji tego celu organy zarządzające portem lotniczym oraz przewoźników. Na organach zarządzających portami lotniczymi, w świetle art. 8 ust. 1, spoczywa odpowiedzialność zapewnienia osobom o ograniczonej mobilności ruchowej pomocy i wszelkich udogodnień w następujących sytuacjach, o których mowa jest w załączniku I do rozporządzenia nr 1107/2006:

- zgłaszania swojego przybycia do portu lotniczego i swojego żądania otrzymania pomocy w wyznaczonych punktach wewnątrz i na zewnątrz budynków terminalu (miejsca takie musi wyznaczyć organ zarządzający portem lotniczym stosownie do art. 5 wyżej wymienionego rozporządzenia);
- przemieszczenia się z wyznaczonego punktu do stanowiska odprawy;
- dokonania odprawy i nadania bagażu;
- przemieszczenia się ze stanowiska odprawy do samolotu wraz z wypełnieniem procedury emigracyjnej, celnej i bezpieczeństwa;
- wejścia na pokład samolotu przy wykorzystaniu udostępnionych wind, wózków inwalidzkich lub innej potrzebnej pomocy, w zależności od okoliczności;
- przemieszczenia się od drzwi samolotu do ich miejsc;
- przechowania i pobrania bagażu w samolocie;
- przemieszczenia się z ich miejsc do drzwi samolotu;
- zejścia z pokładu samolotu przy wykorzystaniu udostępnionych wind, wózków inwalidzkich lub innej potrzebnej pomocy, w zależności od okoliczności;
- przemieszczenia się z samolotu do hali bagażowej i odbioru bagażu wraz z dopełnieniem procedury imigracyjnej, celnej i bezpieczeństwa;
- przemieszczenia się z hali bagażowej do wyznaczonego punktu;
- uzyskania lotów połączeniowych, gdy podróżują tranzytem, z pomocą udzieloną po stronie powietrznej i lądowej oraz w terminalach i pomiędzy terminalami, w zależności od potrzeb;
- przemieszczania się do toalet, jeżeli jest to konieczne.

Powyższy katalog sytuacji, w której należy udzielić stosownego wsparcia osobom o ograniczonej mobilności ruchowej, nie jest wyczerpujący. Każda inna sytuacja nie wskazana powyżej również powinna spotkać się z przychylnością organu zarządzającego portem lotniczym i ułatwieniami na rzecz osób, które tego wymagają.

Finansowanie usług pomocy wymienionych powyżej w porcie lotniczym należy do organu nim zarządzającego, który może pobierać od przewoźników i innych użytkowników portu opłaty za wykonywanie tych usług w stosunku do obsługiwanych

osób niepełnosprawnych i o ograniczonej mobilności proporcjonalnie do całkowitej liczby wszystkich pasażerów przewożonych do i z portu lotniczego, zgodnie z art. 8 ust. 3, z zastrzeżeniem postanowień o wysokości opłat wynikających z art. 8 ust. 4 rozporządzenia nr 1107/2006. Wysokość takich opłat musi być „rozsądna, powiązana z kosztami, przejrzysta” oraz właściwie dzielona między wszystkich użytkowników lotniska. Dlatego też ustawodawca unijny nałożył na organ zarządzający lotniskiem obowiązek założenia odrębnej księgowości w tym zakresie.

### **Zakres obowiązków przewoźnika lotniczego**

Z kolei zgodnie z zapisami załącznika II do rozporządzenia nr 1107/2006 przewoźnik lotniczy zobowiązany jest zapewnić następujące formy pomocy:

- możliwość przewozu certyfikowanych psów przewodników w kabinie, z zastrzeżeniem przepisów krajowych;
- możliwość przewozu, oprócz sprzętu medycznego, co najwyżej dwóch urządzeń do poruszania się na jedną osobę niepełnosprawną lub osobę o ograniczonej sprawności ruchowej, w tym elektrycznych wózków inwalidzkich, pod warunkiem powiadomienia z czterdziestoosiogodzinnym wyprzedzeniem oraz z zastrzeżeniem możliwych ograniczeń miejsca na pokładzie samolotu i pod warunkiem zastosowania odpowiedniego prawodawstwa dotyczącego towarów niebezpiecznych;
- przekazywanie w dostępnych formach niezbędnych informacji o locie;
- rozdysponowanie miejsc siedzących w taki sposób, aby sprostać potrzebom osób niepełnosprawnych lub o ograniczonej sprawności ruchowej zgodnie z prośbą i z zastrzeżeniem zachowania wymogów bezpieczeństwa i dostępności;
- pomoc w przemieszczaniu się do toalet, jeżeli zajdzie taka konieczność;
- w przypadku, gdy osobie niepełnosprawnej lub osobie o ograniczonej sprawności ruchowej pomaga osoba towarzysząca, przewoźnik lotniczy podejmie wszelkie należyte starania, by zapewnić takiej osobie miejsce obok osoby niepełnosprawnej lub osoby o ograniczonej sprawności ruchowej.

Podobnie jak w przypadku katalogu sytuacji wymagających odpowiedniego wsparcia osobom niepełnosprawnym i o ograniczonej mobilności ruchowej przez organ zarządzający portem lotniczym, tak i ten nie stanowi bariery w rozwijaniu takiego katalogu i dalszym ułatwianiu podróżowania takim osobom.

Z wyżej wymienionych obowiązków ciążyących na przewoźniku należy nieco szerzej wyjaśnić kwestię przewozu psów-przewodników. Poczyniono zastrzeżenie, że muszą to być psy certyfikowane. Zgodnie z postanowieniami załącznika, jeśli osoba niepełnosprawna lub o ograniczonej mobilności ruchowej wymaga ich towarzystwa, to ich przewóz w kabinie jest bezpłatny. Zamiar przewozu psa-przewodnika należy jednak zgłosić uprzednio przewoźnikowi lub organizatorowi podróży, zgodnie z art.

7 ust. 2 rozporządzenia nr 1107/2006. Ponadto, taki przewóz nie może być w sprzeczności z przepisami prawa krajowego lub unijnego. Unia Europejska uregulowała już tę kwestię w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 998/2003 z dnia 26 maja 2003 r. w sprawie wymogów dotyczących zdrowia zwierząt, stosowanych do przemieszczania zwierząt domowych o charakterze niehandlowym, i zmieniające dyrektywę Rady 92/65/EWG (zwane jako rozporządzenie w sprawie paszportów zwierząt)<sup>7</sup>. Pies-przewodnik powinien spełniać wszystkie warunki określone w art. 5 ust. 1, tj. posiadać stosowną identyfikację oraz paszport zaświadczający wykonanie ważnego szczepienia. Obydwa akty prawne nie stoją ze sobą w sprzeczności.

Niezwykle ważną kwestią jest odpowiednia informacja o prawach przysługujących tym osobom. Każda z nich powinna otrzymać informację w jej własnym języku, w miarę możliwości, a także w alternatywnej formie dostosowanej np. do potrzeb osób niewidomych.

### **Warunki uzyskania pomocy. Zakres terytorialny stosowania pomocy. Obowiązki państwa członkowskiego**

#### **a) System wstępnej notyfikacji (*pre-notification*)**

Odrębną kwestią jest potrzeba uzyskania pomocy. Udzielenie takiej pomocy powinno odbywać się w sposób niezakłócony dla pozostałych pasażerów. Ocena zakresu wsparcia powinna być dokonana w odniesieniu do poziomu niepełnosprawności i potrzeby z tego wynikającej. Jednak w przypadku, gdy osoba nagle zachoruje na pokładzie statku powietrznego, to przepisy rozporządzenia 1107/2006 nie mają wobec niej zastosowania. Personel pokładowy może zwrócić na taką osobę szczególną uwagę, lecz nie może się to odbywać kosztem troski o innych pasażerów.

Niemniej jednak, w świetle art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1107/2006 uzyskanie pomocy przez osobę niepełnosprawną lub o ograniczonej mobilności ruchowej powinno być zgłoszone przewoźnikowi lub organizatorowi wycieczki w dowolnym punkcie sprzedaży na terytorium państwa członkowskiego, do którego ma zastosowanie przedmiotowe rozporządzenie. Jest to tzw. system wstępnej notyfikacji (*pre-notification*). Zgłoszenie takie powinno być dokonane na co najmniej 48 godzin przed opublikowaną godziną odlotu, zgodnie z art. 6 ust. 2 wyżej wymienionego rozporządzenia. Organ, któremu zostało ono przekazane, zobowiązany jest do poinformowania o tym na co najmniej 36 godzin przed opublikowaną godziną odlotu organów zarządzających portami lotniczymi miejsca wylotu, przylotu i tranzytu (jeśli wynika to z planu lotu), na podstawie art. 6 ust. 2 lit. a oraz faktycznemu przewoźnikowi, jeśli rezerwacja nie została u niego dokonana, zgodnie z art. 6 ust. 2 lit. b. W przypadku braku informacji o tożsamości faktycznego przewoźnika, organ, któremu został zgłoszony zamiar pomocy, powinien tego dokonać w możliwie najwcześniejszym terminie.

<sup>7</sup> Dz.U. UE, L 146 z 13.06.2003, ss. 1-15.

Praktyczna realizacja systemu wcześniejszego informowania o konieczności udzielenia pomocy nie jest satysfakcjonująca w świetle dokonanego przez Komisję Europejską przeglądu funkcjonowania tego systemu. Wskaźnik systemu wstępnej notyfikacji wyniósł w 2011 r. zaledwie 40%. Oznacza to, że większość pasażerów nie знаła przysługujących im praw odnośnie wcześniejszego zgłoszenia swoich potrzeb. Komisja zaleciła, by stosowna informacja była regularnie zamieszczana na biletach, zamówieniach lub fakturach<sup>8</sup>.

### Zakres terytorialny obowiązywania praw

Prawa osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej mobilności ruchowej określone rozporządzeniem nr 1107/2006 rozciągają się w szczególności na obywateli wszystkich 28 państw członkowskich Unii Europejskiej i są jednakowo stosowane we wszystkich portach lotniczych Unii. Niemniej jednak obywatele innych państw także mogą korzystać z uprawnień przyznanych im omawianym rozporządzeniem, z zastrzeżeniem art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 1107/2006. Chodzi o osoby, które korzystają lub zamierzają skorzystać z przewozu, który rozpoczyna się, kończy lub z przesiadką w porcie lotniczym znajdującym się na obszarze jednego z państw członkowskich UE lub innego, do którego ma zastosowanie ww. rozporządzenie (państwa te zostały poniżej wyszczególnione). Oznacza to, że w przypadku, gdy osoba niepełnosprawna lub osoba o ograniczonej mobilności ruchowej planuje wylot z portu lotniczego jakiegokolwiek państwa, do którego ma zastosowanie to rozporządzenie, korzysta ona ze swoich praw bez względu na miejsce rejestracji przewoźnika lotniczego (np. australijski Qantas, singapurski Singapore Airlines, amerykański United Airlines). Ponadto, zgodnie z art. 1 ust. 3, jeśli pasażer rozpoczyna lot przewoźnikiem unijnym z portu lotniczego państwa trzeciego do lotniska znajdującego się na terytorium państwa członkowskiego, do którego stosuje się postanowienia rozporządzenia nr 1107/2006, to w takiej sytuacji niektóre jego przepisy są wiążące (art. 3 – zapobieganie odmowie przewozu, art. 4 – odstępowania oraz art. 10 – pomoc udzielana przez przewoźników lotniczych).

Jak już wspomniano wyżej, oprócz 28 państw członkowskich UE, unijna legislacja w omawianym przedmiocie praw osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej mobilności ruchowej rozciąga się także na następujące państwa:

- państwa-członkowie umowy o ustanowieniu wspólnego europejskiego obszaru lotniczego (WEOL) z dnia 9 czerwca 2006 r., tj. państwa Bałkanów Zachodnich (Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Macedonia, Misja ONZ w Kosowie oraz Serbia) oraz Islandia i Norwegia<sup>9</sup>;

<sup>8</sup> Komisja Europejska, Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące funkcjonowania i skutków rozporządzenia (WE) nr 1107/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą, Bruksela, 11.04.2011, KOM (2011) 166 wersja ostateczna, s. 9.

<sup>9</sup> Początkowo stronami były również Bułgaria oraz Rumunia, które w dniu 1 stycznia 2007 r. stały się członkami Unii Europejskiej, a także Chorwacja, która stała się członkiem UE w dniu 1 lipca 2013 r.

- Gruzję (umowa z dnia 2 grudnia 2010 r.);
- Jordanię (umowa z dnia 15 grudnia 2010 r.);
- Mołdowę (umowa z dnia 26 czerwca 2012 r.);
- Maroko (umowa z dnia 12 grudnia 2006 r.), oraz
- Szwajcarię (umowa z dnia 21 czerwca 1999 r.).

Jak widać z powyższego, unijne prawo lotnicze rozciąga się na 40 państw, także spoza kontynentu europejskiego. W trakcie negocjacji z Unią Europejską w sprawie stosowania lotniczego *aquis communautaire* są w chwili obecnej choćby Tunezja czy Ukraina. Trzeba w tym miejscu mocno podkreślić, że nie chodzi tu o dostosowanie istniejących umów dwustronnych między państwami członkowskimi UE a danym państwem trzecim do aktualnego prawodawstwa unijnego (są to tzw. umowy horyzontalne), lecz o jednostronne przyjęcie przez kraj trzeci legislacji unijnej w zakresie lotnictwa.

#### **b) Obowiązki państwa członkowskiego**

W każdym państwie członkowskim, do którego ma zastosowanie przedmiotowe rozporządzenie, musi być ustanowiony specjalny organ odpowiedzialny za wykonanie tych przepisów, zgodnie z art. 14 ust. 1 rozporządzenia nr 1107/2006. Organ ten w szczególności odpowiada za:

- a) nadzorowanie przestrzegania norm jakości przez organy zarządzające portami lotniczymi, na podstawie art. 9 ust. 1;
- b) kontrolowanie przejrzystości i zasadności opłat pobieranych przez organy zarządzające portami lotniczymi od innych użytkowników za udzielanie pomocy osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej w celu uniknięcia nieuczciwej konkurencji, zgodnie z art. 8.

W sytuacji, gdy osoba niepełnosprawna lub osoba o ograniczonej sprawności ruchowej uzna, iż jej prawa zostały naruszone i nie będzie w stanie uzyskać stosownego zadośćuczynienia od przewoźnika lub organu zarządzającego portem lotniczym, to może w świetle przepisów art. 15 ust. 2 wnieść stosowną skargę w tej sprawie do specjalnego organu ustanowionego w dowolnym państwie członkowskim. Komisja przyjmuje, że w zakresie skarg osób niepełnosprawnych lub osób o ograniczonej mobilności ruchowej:

- a) na naruszenie przepisów w porcie lotniczym, właściwym organem przyjmującym i rozpatrującym skargę będzie organ państwa, w którym dany port lotniczy się znajduje;
- b) na naruszenie przepisów przez przewoźnika lotniczego w sytuacji, gdy miejsce odlotu znajduje się w państwie członkowskim, to właściwym organem przyjmującym i rozpatrującym skargę będzie organ państwa-miejsca odlotu, nato-



miast w sytuacji, gdy miejsce odlotu nie znajduje się w państwie członkowskim, a lot odbywa się przez przewoźnika unijnego, to właściwym organem przyjmującym i rozpatrującym skargę będzie organ państwa-miejsca pierwszego przylotu<sup>10</sup>.

### Podsumowanie

Wydawać się może, że ustanowione przepisy w 2006 r. dotyczące praw osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej mobilności ruchowej podróżujących drogą lotniczą rozwiążą wszystkie problemy i wprowadzą porządek. Utworzenie jednolitych ram prawnych w tej materii jest zdecydowanie sukcesem Unii Europejskiej na tle całej polityki transportowej. Nadal jednak istnieją trudności w sprawnej realizacji praw tej szczególnej kategorii osób, na co zwraca uwagę Komisja Europejska<sup>11</sup>.

Można wskazać chociażby na zbyt dużą liczbę odmów rezerwacji lub przyjęcia na pokład przez przewoźników lotniczych osób o ograniczonej sprawności ruchowej ze względów bezpieczeństwa. Przewoźnicy często wymagają od nich uczestnictwa w podróży osoby towarzyszącej, która będzie im pomagać w trakcie lotu i od której pobierana jest pełna wysokość opłaty za bilet. Według Komisji przewoźnicy nadużywają „odstępstwa”, jakim jest odmowa ze względów bezpieczeństwa, choć w praktyce niewiele ona z bezpieczeństwem ma wspólnego i mylą kwestie dotyczące bezpieczeństwa z komfortem podróży, jakim jest np. korzystanie z toalet, ograniczenia w spożywaniu posiłków. Powody, które mogłyby uzasadniać odmowę rezerwacji lub przewozu, powinny być ściśle i bezpośrednio związane z bezpieczeństwem lotu, np. niezdolność do zrozumienia komunikatów dotyczących bezpieczeństwa podawanych przez załogę; niezdolność do samodzielnego wykonywania czynności związanych z bezpieczeństwem (zapinanie, odpinanie pasów bezpieczeństwa, pobranie i założenie maski tlenowej lub kamizelki ratunkowej); niezdolność do udziału, choćby w ograniczonym zakresie, w ewakuacji.

Komisja Europejska w białej księdze transportu z 2011 r. zapowiedziała ujednolicenie katalogu praw pasażerów wszystkich środków transportu w celu osiągnięcia ich przejrzystości w interpretacji i efektywniejszego egzekwowania. Dużo uwagi poświęcono poprawie jakości transportu osób o ograniczonej mobilności ruchowej, w tym osób starszych i niepełnosprawnych. Postuluje się stworzenie w pierwszym etapie swoistej karty praw podstawowych dla pasażerów, która zawierałaby wspólne zasady obowiązujące we wszystkich rodzajach transportu. Ostatecznym etapem powinno być przyjęcie unijnego kodeksu praw pasażerów w formie rozporządzenia, który skutecznie chroniłby prawa pasażerów. Celem zaproponowanych działań jest ustanowienie ram prawnych lepszej mobilności pasażerów poprzez zintegrowanie różnych rodzajów transportu.

---

<sup>10</sup> SWD (2012) 171, op. cit., s. 17.

<sup>11</sup> KOM (2011) 166, op. cit.

## Literatura

### Dokumenty:

- European Commission, Commission Staff Working Document: Interpretative Guidelines on the application of Regulation (EC) N° 1107/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 concerning the rights of disabled persons and persons with reduced mobility when traveling by air, Brussels, 11.6.2012, SWD (2012) 171 final.
- Komisja Europejska, Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące funkcjonowania i skutków rozporządzenia (WE) nr 1107/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą, Bruksela, 11.04.2011, KOM (2011) 166 wersja ostateczna.
- BIAŁA KSIĘGA TRANSPORTU (2011): Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu, KOM (2011) 144 wersja ostateczna, z dnia 28.03.2011 r.
- Rozporządzenie nr 1107/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą, Dz.U. UE, L 204, z dnia 26.07.2006 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 261/2004 z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające Rozporządzenie nr 295/91 (Dz. Urz. UE, L 046, z 17.02.2004 r.

### Druki zwarte:

- Zajac G., *Wspólna polityka lotnicza Unii Europejskiej*, Przemysł 2009.

### Najważniejsze artykuły:

- Zajac G., *Ochrona praw pasażerów lotniczych w Unii Europejskiej*, [w:] A. Olak, H. Sommer (red. nauk.), *Prawa człowieka w świetle zmian współczesnego świata*, Rzeszów 2007.
- Zajac G., *Prawa pasażera*, „Skrzydłata Polska”: nr 10/2008, Warszawa 2008.

JAKUB KŁOSZEWSKI

Wydział Prawa i Administracji,  
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu  
Instytut Zachodni w Poznaniu

## System instytucjonalny Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa po Traktacie z Lizbony

**Streszczenie:** Polityka zagraniczna stanowi zdecydowanie jeden z trudniejszych obszarów działalności Unii Europejskiej (UE). Duże rozbieżności w interesach państw członkowskich utrudniają reformowanie i rozszerzanie kompetencji UE w tym obszarze. Niniejszy artykuł jest próbą przybliżenia czytelnikom, w jaki sposób kwestie związane z polityką zagraniczną są regulowane w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) po reformie, którą wprowadził Traktat z Lizbony. W artykule dokonano analizy mechanizmu decyzyjnego i systemu instytucjonalnego działającego w ramach WPZiB. Została omówiona także rola instytucji odpowiedzialnych za kreowanie działań i podejmowanie decyzji w ramach WPZiB.

### Wstęp

Traktat z Lizbony, podpisany 13 grudnia 2007 r., który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., był zwieńczeniem starań o zreformowanie i uskutecznienie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa<sup>1</sup>. Wpływ na jego powstanie miało bardzo wiele czynników. Jako jeden z ważniejszych warto wskazać kryzys polityczny w Europie związany z interwencją zbrojną Stanów Zjednoczonych w Iraku. Wiele państw europejskich przedstawiało odmienne stanowiska. Przeciwnie interwencji były m.in. Niemcy i Francja. Powstanie Traktatu wynikało też ze zmiany relacji Unii i państw członkowskich spowodowanej zacieśnieniem współpracy w ramach WPZiB. Ważny był tu również fakt zwiększenia funkcji Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB, ustalenie przejrzystych zasad finansowania WPZiB oraz dodanie do procesu decyzyjnego procedur podejmowania decyzji w sytuacjach nadzwyczajnych. Traktat lizboński miał na celu zwiększenie spójności i usprawnienie funkcjonowania WPZiB<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Traktat z Lizbony, Dz. Urz. UE C 306 z 2007 r.

<sup>2</sup> *UE w świecie. Polityka zagraniczna Unii Europejskiej*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej, Bruksela 2007, s. 11.

## Mechanizm decyzyjny

Traktat z Lizbony zachował zasadę stanowiącą, że Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa prowadzi Rada Europejska i Rada UE. Utrzymano zasadę, że to one tworzą WPZiB i realizują na zasadach jednomyślności i konsensusu, ograniczonego specjalnymi procedurami. W traktacie wykonanie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa zostało powierzone Wysokiemu Przedstawicielowi Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa i państwom członkowskim<sup>3</sup>. Jak już wspomniano, na mocy traktatu lizbońskiego struktura instytucjonalna Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa opierała się na instytucjach międzyrządowych, tj. na Radzie Europejskiej i Radzie UE, które posiadały funkcje programowe i wykonawcze w kwestiach związanych z WPZiB oraz na państwach członkowskich, które otrzymały wiele obowiązków takich, jak: udzielanie aktywne- go i całkowitego popierania działań Unii w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa; umacnianie i rozwijanie współpracy politycznej; praca nad poprawą zdolności wojskowej państw członkowskich; udzielenie Unii możliwości korzystania z krajowych zdolności cywilnych i wojskowych niezbędnych dla realizacji WPBiO. Ponadto kompetencje w obszarze podejmowania decyzji podzielono między Radą a Radą Europejską w konkretny sposób. Rada Europejska jest zobowiązana do określenia ogólnych zasad i celów, którymi będzie się kierować WPZiB. Te cele określane poprzez definiowanie interesów kluczowych dla Unii, ustalenie możliwości rozwoju, określenie podejścia Unii do działalności w obszarze WPZiB. Rada Unii Europejskiej z kolei ma za zadanie podejmowanie niezbędnych decyzji, które są konieczne do realizacji tej polityki, na podstawie ogólnych wytycznych ustalanych przez Radę Europejską (RE); podejmowanie decyzji w formie działań lub stanowisk, niezbędnych dla Unii (art. 28 ust. 1 TUE); decyzji unijnych o charakterze geograficznym lub przedmiotowym (art. 20 TUE); kwestie związane z finansowaniem misji i składkami członkowskimi (art. 41 ust. 3 TUE); działania zapewniające skuteczność działań wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa; określenie zasad działania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (art. 27 ust. 3 TUE)<sup>4</sup>.

Bardzo poważną reformą wprowadzoną przez traktat lizboński było ustanowienie Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. W stosunku do rozwiązań zaproponowanych w traktacie konstytucyjnym jedynym istotniejszym zabiegiem była zamiana terminu „Minister Spraw Zagranicznych” na „Wysoki Przedstawiciel Unii”. Związane było to z koncepcją odchodzenia od wszelkich nazw mogących kojarzyć się z konstytucją. Traktat usiłował odciąć się od formy konstytucji, z którą mógłby taki tytuł być kojarzony. Wiązało się to również z obawą przed protestami przeciwników terminologii prawnokonstytucyjnej w tekście Traktatu, sugerujących, że stanowi on konkurencję dla konstytucji krajowych. Niektóre z państw UE mogły odbierać pogłębienie integracji jako proces ograniczenia swojej suwerenności. Powstały organ połączył funkcje Wysokiego

<sup>3</sup> Art. 18 ust. 2 TUE.

<sup>4</sup> J. Barcz, *Traktat z Lizbony, wybrane aspekty działań implementacyjnych*, Warszawa 2011, s. 317.

Przedstawiciela do spraw WPZiB i komisarza do spraw stosunków zewnętrznych<sup>5</sup>.

W zakresie koncepcji WPZiB przedstawionej w Traktacie z Lizbony na szczególną uwagę zasługuje przypisanie wielu kompetencji Wysokiemu Przedstawicielowi Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Po poszerzeniu zadań przewodniczy on Radzie ds. Zagranicznych, której może przedstawiać propozycje zadań dla WPZiB<sup>6</sup>, przekładać inicjatywy i wnioski. Ma też możliwość zwoływania jej w trybie pilnym w sytuacjach kryzysowych (art. 27 ust. 1 TUE; art. 30 TUE). Wysoki Przedstawiciel zapewnia wykonanie decyzji Rady Europejskiej i Rady UE na mocy art. 27 ust. 1 TUE. Jego obowiązkiem jest także reprezentowanie Unii w stosunkach zewnętrznych w ramach WPZiB oraz kontakt z państwami trzecimi i na forum organizacji międzynarodowych (art. 27 ust. 2 TUE). Wysoki Przedstawiciel ma również za zadanie koordynację zachowań państw członkowskich w organizacjach międzynarodowych oraz utrzymanie wspólnego zdania całej Unii. Odpowiada również za konsultacje z Parlamentem Europejskim w kwestii rozwoju zasadniczych aspektów WPZiB oraz WPBiO, jak również dba o uwzględnienie zdania Parlamentu Europejskiego (PE) w WPZiB (art. 36 TUE). Sprawuje również pieczęć wraz z Radą nad właściwą działalnością Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa. Jego zadaniem jest wnioskowanie razem z Radą UE utworzenia funduszu składkowego na potrzeby misji w ramach WPBiO (art. 41 ust. 3 TUE)<sup>7</sup>.

W traktacie lizbońskim zaproponowano model decyzyjny oparty na zasadzie jednomyślnego podejmowania decyzji w Radzie Europejskiej i Radzie UE<sup>8</sup>. Zdecydowano się też na stopniowe odejście w wielu kwestiach od utrudniającej funkcjonowanie zasady jednomyślności na rzecz głosowania kwalifikowaną większością głosów. W realizacji i tworzeniu WPZiB zachowano zasadę konsensusu z mechanizmem konstruktywnego wstrzymania się od głosu, z klauzulą, że decyzja nie dostaje przyjęta, jeśli państwa wstrzymujące się od głosu reprezentują co najmniej jedną trzecią państw członkowskich i jak dodał traktat lizboński, których łączna liczba mieszkańców stanowi co najmniej jedną trzecią ludności Unii<sup>9</sup>.

Traktat zmienił także rodzaje instrumentów działań w ramach WPZiB. Pierwotnie były nimi wspólne strategie, stanowiska i działania. Instrumentarium WPZiB zawarto w art. 25 TUE. Nie mają mocy prawodawczej i są wiążące dla instrumentów zabezpieczania działań operacyjnych Unii. Na mocy obecnych ustaleń traktatowych Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej podejmują wyłącznie decyzje dotyczące:

- interesów i celów strategicznych Unii;

<sup>5</sup> J. Jaskiernia, *System instytucjonalny polityki bezpieczeństwa Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*, t. 2 *Bezpieczeństwo*, Warszawa 2010, ss. 150-151.

<sup>6</sup> Por. art. 27 TUE.

<sup>7</sup> S. Parzymies (red.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2009, ss. 74-75.

<sup>8</sup> Art. 24 ust. 1 TUE.

<sup>9</sup> Art. 31 ust. 1 TUE; Szerzej na ten temat: S. Parzymies (red.), op. cit., ss. 74-75.

- działań, które Unia powinna podjąć;
- stanowisk, które Unia powinna przyjąć;
- warunków wdrożenia działań i stanowisk Unii<sup>10</sup>.

Traktat z Lizbony wprowadzał też całą listę procedur nadzwyczajnych związanych z WPZiB. Przewidziane jest zwołanie nadzwyczajnego posiedzenia Rady UE przez Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa<sup>11</sup>. Procedury dotyczyły sytuacji na arenie międzynarodowej, która zmuszałaby Unię do podjęcia jakichś działań o charakterze kryzysowym czy nadzwyczajnym. Warto zauważyć, że Traktat rozróżnił tu rodzaje sytuacji. Kiedy pojawia się wyrażenie „jeśli wymaga tego sytuacja międzynarodowa”<sup>12</sup>, wymagane jest wtedy nadzwyczajne zwołanie Rady Europejskiej przez przewodniczącego i określenie działania w tej sytuacji.

Pojawia się także zwrot „sytuacja międzynarodowa wymaga działań operacyjnych” i co za tym idzie, wymaga przyjęcia przez Radę UE decyzji określającej zakres działania Unii w tej sytuacji i środki. Wreszcie pojawia się stwierdzenie o „bezwzględnej konieczności wynikającej z rozwoju sytuacji”<sup>13</sup>, która wymaga ruchów ze strony państw członkowskich, jeśli Rada wcześniej nie podjęła odpowiednich decyzji. Traktat przewiduje także nadzwyczajne procedury odnoszące się do konieczności dostępu do unijnych środków budżetowych na potrzeby związane z działalnością WPZiB w celu przygotowania misji. Rada przyjmuje decyzję, która ustala szczególne procedury w celu zapewnienia szybkiego dostępu do zasobów budżetowych Unii, które są przeznaczone na natychmiastowe finansowanie inicjatyw w ramach WPZiB, a zwłaszcza działań przygotowawczych do misji<sup>14</sup>.

### **Instytucje WPZiB po Traktacie z Lizbony**

Jednym z najważniejszych organów unijnej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa jest Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Podstawą prawną funkcjonowania tego organu jest art. 18 TUE. Na mocy tego artykułu Wysoki Przedstawiciel:

- Prowadzi Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa Unii. Przyczynia się, poprzez swoje propozycje, do opracowania tej polityki i realizuje ją, działając z upoważnienia Rady. Dotyczy to także Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO).
- Przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych.

<sup>10</sup> *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa. Wprowadzenie*, [Online], dostępne: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0025\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0025_pl.htm), 14.06.2012.

<sup>11</sup> Art. 30 ust. 2 TUE.

<sup>12</sup> Art. 26 TUE.

<sup>13</sup> Art. 28 ust. 4 TUE.

<sup>14</sup> Art. 41 ust. 3 TUE.

- Jest jednym z wiceprzewodniczących Komisji. Czuwa nad spójnością działań zewnętrznych Unii. Odpowiada w ramach Komisji za jej obowiązki w dziedzinie stosunków zewnętrznych i koordynację innych aspektów działań zewnętrznych Unii<sup>15</sup>.

Artykuł 18 TUE czyni z Wysokiego Przedstawiciela podstawowy obok państw członkowskich organ Unii Europejskiej odpowiedzialny za Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa. Warto dodać, że na mocy art. 42 TUE, który czyni z WPBiO integralną częśći WPZiB, jest on także najważniejszym organem realizującym politykę bezpieczeństwa i obrony UE. Zgodnie z ustaleniami państw członkowskich, funkcjonowanie Wysokiego Przedstawiciela nie umniejsza ich roli w kontaktach z innymi podmiotami prawa międzynarodowego<sup>16</sup>.

Na mocy traktatu lizbońskiego Rada ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, której przewodniczył do tej pory Wysoki Przedstawiciel, została podzielona na dwie odrębne instytucje – Radę do Spraw Ogólnych i Radę do Spraw Zagranicznych. Pierwszej z nich przewodniczy kraj sprawujący prezydencję. Zakres obowiązków tej struktury obejmuje tematyka rozszerzenia, kwestie instytucjonalne i administracyjne. Prezydencja przez taki podział obowiązków straciła możliwość reprezentowania Unii w stosunkach międzynarodowych. Z kolei za funkcjonowanie Rady do Spraw Zagranicznych odpowiedzialny jest Wysoki Przedstawiciel<sup>17</sup>. Posiada on uprawnienia do zwołania z własnej inicjatywy lub na wniosek państwa członkowskiego nadzwyczajnego posiedzenia Rady do Spraw Zagranicznych w przypadkach wymagających podjęcia natychmiastowej decyzji, spotkanie jest zwoływane w ciągu 48 godzin.

Wysoki Przedstawiciel, zgodnie z ustaleniami traktatowymi zawartymi w art. 18 TUE, jest powoływany przez Radę Europejską stanowiącą większością kwalifikowaną, za zgodą Komisji. Procedura odwołania jest taka sama. Wysoki Przedstawiciel, podobnie jak inni członkowie Komisji Europejskiej, musi być zatwierdzony przez Parlament Europejski. Reprezentuje on Unię Europejską na arenie międzynarodowej, prowadzi w jej imieniu rozmowy ze stronami trzecimi i przedstawia jej stanowisko w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach<sup>18</sup>. Ma także obowiązek konsultować z Parlamentem główne aspekty rozwoju WPZiB. Posiada możliwość inicjowania misji pokojowych Unii Europejskiej. Decyzja o utworzeniu takiej misji jest podejmowana jednomyślnie przez Radę, na wniosek Wysokiego Przedstawiciela, który następnie pod kierunkiem Rady i w porozumieniu z Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa czuwa nad koordynacją cywilną i wojskową misji. 19 listopada

<sup>15</sup> Art. 18 TUE.

<sup>16</sup> Art. 30 TUE.

<sup>17</sup> Art. 18 ust. 3 TUE.

<sup>18</sup> Warto zwrócić uwagę na relacje Wysokiego Przedstawiciela i Przewodniczącego RE, które reguluje art. 15 ust. 6 TUE: „Przewodniczący Rady Europejskiej zapewnia na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości reprezentację Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, bez uszczerbku dla uprawnień Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa”.

2009 r. sprawowanie funkcji Wysokiego Przedstawiciela do końca kadencji Komisji Europejskiej powierzono Brytyjce Catherine Ashton<sup>19</sup>.

Organem pomocniczym w stosunku do Wysokiego Przedstawiciela jest Europejska Służba Działań Zewnętrznych. To nowa, pomocnicza instytucja powstała na mocy traktatu lizbońskiego. Podstawą prawną tej struktury jest art. 27 ust. 3 TUE. Europejska Służba Działań Zewnętrznych pełni funkcje bezpośrednio związane ze wspomaganiem Wysokiego Przedstawiciela w jego działalności wynikającej z wykonywania traktatowych obowiązków. Udziela ona także pomocy i wsparcia instytucjom unijnym realizującym zadania w stosunkach zewnętrznych. Nowo powstałej strukturze nadano cechy służby dyplomatycznej, do której o pomoc może zwrócić się każdy obywatel Unii. Według koncepcji twórców ESDZ miała ona stanowić rozwinięcie służby zagranicznej państw członkowskich, jeśli w danym państwie nie występuje przedstawicielstwo dyplomatyczne państwa, z którego pochodzi obywatel Unii<sup>20</sup>.

Jedną z najważniejszych instytucji unijnych odpowiedzialnych za Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa jest Rada Europejska. Tworzą ją głowy państw lub szefowie rządów państw członkowskich, przewodniczący Komisji Europejskiej oraz Wysoki Przedstawiciel<sup>21</sup>. Obradom tego organu przewodniczy państwo sprawujące obecnie prezydencję. WPZiB jest określana przez Radę Europejską i Radę jednomyślnie, chyba, że ustalenia traktatowe nakazują inaczej<sup>22</sup>. Jej zadaniem w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa jest określanie ogólnych kierunków rozwoju Unii, koncepcji działania zewnętrznego UE<sup>23</sup>. Instytucja ta ustala zasady i ogólne wytyczne, którymi będzie kierować się WPZiB. Jednym z uprawnień Rady Europejskiej jest określenie wspólnego podejścia Unii w danej sprawie. Państwa członkowskie są zobowiązane do konsultacji z Radą Europejską lub Radą Unii Europejskiej wszelkich decyzji, które miałyby wpływ na interesy całej Unii. Rada Europejska mianuje Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który ma uczestniczyć w jej pracach<sup>24</sup>. Powoływany jest przez Radę Europejską większością kwalifikowaną, za zgodą przewodniczącego Komisji, w ten sam sposób może zostać on odwołany<sup>25</sup>.

Ważną zmianą wprowadzoną przez traktat lizboński jest powołanie stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej<sup>26</sup>. Celem powołania tej funkcji było usprawnienie działalności Rady Europejskiej i stabilizacja jej prac, co ma w efekcie pro-

<sup>19</sup> Ibidem, ss. 212-214.

<sup>20</sup> J. Skrzeczyńska, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych*, [Online], dostępne: <http://www.uniaeuropa.org/europejska-sluzba-dzialan-zewnetrznych>, 20.06.2013.

<sup>21</sup> Art. 15 ust. 2 TUE.

<sup>22</sup> Art. 24 ust. 1 TUE.

<sup>23</sup> Art. 22 ust. 1 TUE

<sup>24</sup> Art. 15 ust. 2 TUE.

<sup>25</sup> J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011, s. 455.

<sup>26</sup> Art. 15 ust. 5 TUE.



wadzić do poprawienia ciągłości działań zewnętrznych Unii<sup>27</sup>. Traktat z Lizbony zdefiniował działalność Przewodniczącego w kontekście WPZiB w art. 15 ust. 6 TUE: „Przewodniczący Rady Europejskiej zapewnia na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości reprezentację Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, bez uszczerbku dla uprawnień Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa”<sup>28</sup>. Z kolei, art. 26 ust. 1 TUE stanowi, że „jeżeli wymaga tego sytuacja międzynarodowa, Przewodniczący Rady Europejskiej zwołuje nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej w celu określenia strategicznych kierunków polityki Unii w obliczu takiej sytuacji”<sup>29</sup>. Pozostaje on organem pomocniczym w stosunku do Wysokiego Przedstawiciela i państw członkowskich. Warto zauważyć, że istnieje pewne potencjalne pole konfliktu między Przewodniczącym RE a Wysokim Przedstawicielem, bowiem rolą obu instytucji jest reprezentowanie Unii na zewnątrz, choć faktyczny ciężar działalności w tym obszarze spoczywa na Wysokim Przedstawicielu<sup>30</sup>. Jako pierwszemu tę funkcję powierzono 1 grudnia 2009 r. byłemu premierowi Belgii Hermanowi Van Rompuyowi.

Rola Rady Unii Europejskiej w tworzeniu WPZiB obejmuje funkcje określenia i koordynacji tej dziedziny działalności UE. W ramach Rady istnieją: Rada do Spraw Ogólnych i Rada do Spraw Zagranicznych. Pierwsza z nich zajmuje się kwestiami instytucjonalnymi i administracyjnymi, z kolei druga opracowuje koncepcje działań zewnętrznych Unii, bazując na strategicznych kierunkach, które określiła Rada Europejska<sup>31</sup>.

Rada Unii Europejskiej odpowiedzialna jest za opracowywanie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i podejmowanie decyzji niezbędnych do realizacji tej polityki na podstawie ogólnych wytycznych wskazanych przez Radę Europejską. Za przygotowanie jej prac odpowiedzialny jest Komitet Stałych Przedstawicieli Rządów państw członkowskich<sup>32</sup>. Rada Unii Europejskiej ma zapewniać wraz z Wysokim Przedstawicielem spójność i jednolitość działań Unii. Upoważnia Komisję do podjęcia rokowań z państwami trzecimi wydaje wytyczne negocjacyjne i upoważnia do zawierania umów. System decyzyjny w ramach Rady opiera się na kwalifikowanej większości głosów, chyba, że traktaty stanowią inaczej<sup>33</sup>. Jeśli sytuacja międzynarodowa wymaga działań operacyjnych Unii, Rada przyjmuje niezbędne decyzje na mocy art. 28 ust. 1 TUE. Rada przyjmuje decyzje, które określają podejście Unii do danego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym. Państwa członkow-

<sup>27</sup> R. Kwiecień, *Traktat reformujący Unię Europejską – aspekty prawne i polityczne*, Zamość 2007, s. 20.

<sup>28</sup> Art. 15 ust. 6 TUE.

<sup>29</sup> Art. 26 ust. 1 TUE.

<sup>30</sup> M. Cremona, B. de Witte (red.), *EU foreign relations law: constitutional fundamentals*, Oxford 2008, s. 179.

<sup>31</sup> J. Barcik, A. Wentkowska, op. cit., s. 455.

<sup>32</sup> Art. 16 ust. 7 TUE.

<sup>33</sup> Ibidem.

skie zapewniają zgodność swych polityk krajowych ze stanowiskami Unii. Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego zostało obniżone znaczenie Prezydencji Rady w kreowaniu WPZiB, które zostało ograniczone głównie do funkcji honorowych. Traktat z Lizbony w sposób zasadniczy zmienił organizację prezydencji w Unii Europejskiej. Według nowej koncepcji ma ona trwać 18 miesięcy i być sprawowana przez trzy państwa członkowskie tworzące tzw. trójkę. Trwające pół roku prezydencje i brak ciągłości prowadzenia WPZiB były jedną z głównych wad tej polityki, co osłabiało Unię w stosunkach międzynarodowych<sup>34</sup>.

W traktacie lizbońskim sprecyzowano także rolę Parlamentu Europejskiego w tworzeniu WPZiB. Jest ona jeszcze mniejsza niż Komisji Europejskiej. Rzeczywiste zmiany w traktacie lizbońskim są wręcz kosmetyczne. Zgodnie z poprzednią rolą w II filarze UE pozostaje on organem konsultacyjnym. Wysoki Przedstawiciel ma obowiązek regularnego konsultowania się z Parlamentem w kwestiach dotyczących głównych aspektów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Zobowiązany jest on także do informowania i rozwoju polityk, za które odpowiada i czuwa, by zdanie Parlamentu Europejskiego zostało uwzględnione przy podejmowaniu decyzji<sup>35</sup>. Jedynym aspektem WPZiB, w którym Parlament pełni znaczącą rolę, są kwestie finansowania tego obszaru działalności Unii – współdecyduje z Radą o budżecie unijnym<sup>36</sup>.

Instrumenty podejmowania decyzji w ramach WPZiB są praktycznie wyłączone spod jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości UE. Utrzymano w ten sposób postanowienia poprzedniego stanu prawnego. Kwestie te zostały uregulowane w art. 24 ust. 1 TUE: „[...] Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest właściwy w zakresie tych postanowień, z wyjątkiem właściwości do kontrolowania przestrzegania artykułu 40 niniejszego Traktatu i do kontroli legalności niektórych decyzji przewidzianych w art. 275 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”<sup>37</sup>. Kontrolowanie przestrzegania art. 40 TUE dotyczy poszanowania przy realizacji WPZiB procedur i odpowiedniego zakresu uprawnień instytucji przewidzianych w TFUE oraz poszczególnych instytucji działających w ramach WPZiB. W drugim wyjątkiem jest kontrola legalności niektórych decyzji przewidzianych w artykule 275 akapit drugi TFUE. Chodzi tu o decyzje przewidujące środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych przez Radę na podstawie Tytułu V Rozdział 2 TUE. Brak kontroli sądowej tego obszaru działalności Unii można uznać za wadę

<sup>34</sup> Podstawy prawne prezydencji w Radzie Unii Europejskiej zawarte są w art. 16 ust. 9 TUE oraz art. 236 TFUE. Istotne są również niektóre dołączone do tych aktów prawnych protokoły, m. in. protokoły nr 1, 2, 3, 6, 7, 14. Bardzo ważne jest też decyzja Rady Europejskiej 2009/881/UE z 1.12.2009, która określa podstawowe zasady sprawowania prezydencji i przewodniczenia poszczególnym składom Rady. Szerzej na temat prezydencji: J. Barcik, A. Wentkowska, op. cit., ss. 459-460; K. Zubilewicz, *Prezydencja w Radzie UE*, [Online], dostępne: <http://www.uniaeuropa.org/prezydencja-w-radzie-ue>, 19.09.2013.

<sup>35</sup> Art. 36 TUE.

<sup>36</sup> J. Jaskiernia, *Pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, [w:] J. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, Warszawa 2011, ss. 153-154.

<sup>37</sup> Art. 24 ust. 1 TUE.

WPZiB, świadczy to o tym, że mimo zniesienia filarowej konstrukcji Unii, to pole działalności zachowuje międzyrządowy charakter<sup>38</sup>.

Kwestie związane z WPZiB to jedyny obszar działalności Unii Europejskiej, w którym Komisja Europejska nie reprezentuje Unii w kontaktach z innymi podmiotami prawa międzynarodowego. W dziedzinie WPZiB Komisja pełni najczęściej funkcje pomocnicze. Znacznie większą rolę KE odgrywa w zakresie zewnętrznych stosunków gospodarczych i pomocy humanitarnej.

Unia Europejska w coraz większym stopniu przywiązuje wagę do kwestii prowadzenia wspólnej dla wszystkich państw członkowskich polityki zagranicznej poprzez rozwijanie współpracy w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, dążąc do wynalezienia jak najbardziej efektywnych sposobów regulacji tego obszaru działalności UE, a przez to do potwierdzenia swojej tożsamości na arenie międzynarodowej.

#### Literatura

##### Dokumenty:

- Traktat z Lizbony, Dz. Urz. UE C 306 z 2007 r.

##### Druki zwarte:

- Barcik J., Wentkowska A., *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011.
- Barcz J., *Traktat z Lizbony, wybrane aspekty działań implementacyjnych*, Warszawa 2011.
- Cremona M., de Witte B. (red.), *EU foreign relations law: constitutional fundamentals*, Oxford 2008.
- Kwiecień R., *Traktat reformujący Unię Europejską – aspekty prawne i polityczne*, Zamość 2007.
- Parzymies S. (red.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2009.
- Wessels W., Bopp F., *The Institutional Architecture of CFSP after Lisbon Treaty: Constitutional Breakthrough and Challenges Ahead?*, Challenge Papers, Brussels 2008.
- *UE w świecie. Polityka zagraniczna Unii Europejskiej*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej, Bruksela 2007.

##### Najważniejsze artykuły:

- Jaskiernia J., *Pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, [w:] J. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, Warszawa 2011.
- Jaskiernia J., *System instytucjonalny polityki bezpieczeństwa Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*, t. 2, *Bezpieczeństwo*, Warszawa 2010.
- Skrzeczyńska J., *Europejska Służba Działań Zewnętrznych*, [Online], dostępne: <http://www.uniaeuropa.org/europejska-sluzba-dzialan-zewnetrznych>, 20.06.2013.

<sup>38</sup> W. Wessels, F. Bopp, *The Institutional Architecture of CFSP after Lisbon Treaty: Constitutional Breakthrough and Challenges Ahead?*, Brussels 2008, s. 34.



MACIEJ GÓRECKI

Wydział Humanistyczny,  
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszcy

**Polityka Unii Europejskiej wobec regionu śródziemnomorskiego  
– od Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego  
do Partnerstwa dla Demokracji i Wspólnego Dobrobytu.  
Postępująca integracja czy brak instytucjonalnego zaufania?**

**Streszczenie:** Artykuł przedstawia cechy charakterystyczne polityki Unii Europejskiej wobec regionu śródziemnomorskiego (omawiane przez pryzmat kolejnych realizowanych inicjatyw: Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego, Unii na rzecz Morza Śródziemnego i Partnerstwa dla Demokracji i Wspólnego Dobrobytu). Wszystko w celu odpowiedzi na zawarte w tytule pytanie: czy daje ona postępującą integrację, czy jest raczej wyrazem braku instytucjonalnego zaufania.

**W** literaturze przedmiotu nauk o Ziemi (geofizyka, geografia, oceanologia, geologia) występuje wiele definicji regionu. Najogólniejsza wskazuje, iż jest to fragment powierzchni Ziemi, który wyróżniony został z powodu swoich charakterystycznych cech (zwłaszcza przyrodniczych lub społeczno-gospodarczych)<sup>1</sup>. Dynamicznie rozwijający się świat stosunków międzynarodowych spowodował, iż badacze zaczęli postrzegać wskazany termin nie tylko w wymiarze geograficznym, ale szerzej – jako ogół wspólnie występujących, mających zbieżne interesy (które konstytuują ich współpracę) państwowych podmiotów stosunków międzynarodowych. Mogą one wchodzić w relacje międzyregionalne (np. dynamicznie rozwijające się w XXI w. stosunki państw Wspólnego Rynku Południa ze Wspólnotą Rozwoju Ameryki Południowej), ale także te, w których partnerem jest organizacja międzynarodowa. Przykładem jest mający ponad 50 lat proces integracyjny regionu śródziemnomorskiego ze Wspólnotami Europejskimi/Unią Europejską (UE).

Artykuł przedstawia cechy charakterystyczne polityki Unii Europejskiej wobec regionu (omawiane przez pryzmat kolejnych realizowanych inicjatyw: Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego, Unii na rzecz Morza Śródziemnego i Partnerstwa dla De-

<sup>1</sup> A. Świeca, T.B. Wójcik, *Region w ujęciu geograficznym*, [Online], dostępne: <https://umcs.lublin.pl/articles.php?aid=2337>, 01.02.2013.

mokracji i Wspólnego Dobrobytu). Wszystko w celu odpowiedzi na zawarte w tytule pytanie: czy daje ona postępującą integrację, czy jest raczej wyrazem braku instytucjonalnego zaufania?

Na omawiany region składa się współcześnie pięć subregionów<sup>2</sup>: państwa Maghrebu (Algieria, Libia, Mauretania, Maroko, Tunezja), Maszreku (Egipt, Palestyna, Jordania, Syria, Liban i odrębny Izrael), państwa Unii (Hiszpania, Włochy, Francja, Słowenia, Chorwacja, Grecja), Bałkany Zachodnie (Serbia, Czarnogóra, Macedonia, Bośnia i Hercegowina) oraz Turcja.

Nie ma wątpliwości, iż jest on niezwykle niejednorodny, zarówno pod względem politycznym, etnicznym, religijnym, jak i ekonomicznym<sup>3</sup>. Taki stan rzeczy jest wynikiem rozwijanego już od zespołu wzajemnych zależności (bliskość kulturowa, konieczność rozwijania kontaktów handlowych itp.). Trudno jest wskazać początek jego powstania. Można wiązać go z takimi wydarzeniami, jak powstanie cywilizacji minojskiej, a dużo później – zburzenie Kartaginy przez Republikę Rzymską i wędrowki Wizygotów do Afryki Północnej. Niezależnie od historycznego umiejscowienia, dał trwałe połączenia polityczno-ekonomiczne<sup>4</sup> i wspólną, wielokulturową narrację<sup>5</sup>. Wydaje się, iż współcześnie ją kształtują trzy podobne do wskazanych zespoły czynników: bliskość geograficzna, trwałe interesy (w tym przede wszystkim gospodarcze<sup>6</sup>) i potrzeba zagwarantowania poczucia bezpieczeństwa (poprzez długotrwałą budowę dialogu z przedstawicielami cywilizacji muzułmańskiej, którzy także mieli wielki wpływ na jego rozwój polityczno-społeczny). Legły one u podstaw kształtowania instytucjonalnych ram współpracy z państwami ze Wspólnotą Europejską/Unią Europejską.

Pierwsze relacje partnerów zawiązane zostały w latach 60. XX w.<sup>7</sup> W 1969 r. podpisano umowy stowarzyszeniowe Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z Marokiem i Tunezją, w 1970 r. – z Maltą, a w 1975 r. – z Izraelem<sup>8</sup>. Już w 1963 r. zawiązano mówiące o przyszłym członkostwie porozumienie z Turcją. W 1972 r. ustanowiono „Wspólną Poli-

<sup>2</sup> W niniejszej pracy na region basenu Morza Śródziemnego składają się również rejony basenów Morza Egejskiego, Jońskiego i Adriatyckiego.

<sup>3</sup> T. Szubrycht, *Morze Śródziemne w systemie bezpieczeństwa europejskiego*, Gdynia 2008, s. 203.

<sup>4</sup> G. Zachmann, M. Tam, L. Granelli, *How wide is Mediterranean?*, Bruegel Policy Contribution 2012, Nr 8, [Online], dostępne: [http://aei.pitt.edu/35030/1/How\\_wide\\_is\\_the\\_Mediterranean\\_\\_\(English\)\\_>\(English\).pdf](http://aei.pitt.edu/35030/1/How_wide_is_the_Mediterranean__(English)_>(English).pdf), 01.02.2013.

<sup>5</sup> E. Adler, B. Crawford, *Constructing a Mediterranean Region: a Cultural Approach*, [Online], dostępne: <http://ies.berkeley.edu/research/MeditAdlerCrawford.pdf>, 01.02.2013.

<sup>6</sup> Mowa zwłaszcza o zależności od północnoafrykańskiego gazu i ropy naftowej. Stelios Stavridis podaje, iż w 2010 r. eksport towarów z Afryki Północnej do UE stanowił aż 52% ogółu. S. Stelios, *The First two Parliamentary Fora of the Euro-Mediterranean Partnership: an assessment*, [Online], dostępne: [http://www.fscpo.unict.it/Euro\\_Med/jmwp40.htm](http://www.fscpo.unict.it/Euro_Med/jmwp40.htm), 01.02.2013.

<sup>7</sup> M. Góra, *Polityka Unii Europejskiej wobec Izraela, Autonomii Palestyńskiej i konfliktu palestyńsko-izraelskiego 2000–2007*, [w:] K. Bojko, M. Góra (red.), *Wybrane aspekty polityki Izraela, Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej wobec Palestyńskiej Władzy Narodowej 2000–2007*, Kraków 2007, s. 110.

<sup>8</sup> J. Świeca, *Wspólnoty Europejskie/Unia Europejska w bliskowschodnim i śródziemnomorskim procesie stabilizacyjnym*, *De Doctrina Europea* 2009, R. 6, s. 114.

tykę Śródziemnomorską”. Przyniosła ona nawiązanie kontaktów w takich aspektach, jak: transfer nowoczesnych technologii i współpraca energetyczna z kolejnymi państwami – Algierią, Egiptem, Jordanią, Libanem, Tunezją i Syrią<sup>9</sup>. Przyjęcie do Wspólnoty dwóch państw śródziemnomorskich (w 1981 r. do Grecji, a w 1986 r. Hiszpanii) spowodowało, iż „południowe sąsiedztwo” stało się realnie bliskie. Pojawiał się konieczność nawiązania z nim efektywnego dialogu.

W efekcie nakreślono ramy tzw. polityki nowej generacji. Jej koncepcje przedstawiono na spotkaniu Rady Europejskiej w Essen. Zatwierdzono na nim formę współpracy w postaci spotkań przedstawicieli państw Wspólnoty z państwami śródziemnomorskimi. Pomysł ten powtórzono w Komunikacie Komisji Europejskiej z 8 marca 1995 r., zatytułowanym „Wzmocnienie polityki śródziemnomorskiej UE, propozycje zmierzające do wprowadzenia w życie stowarzyszenia śródziemnomorskiego”.

Powyższe działania podsumowała konferencja barcelońska z 27-28 listopada 1995 r. Przyjęto na niej program wielopłaszczyznowego Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego<sup>10</sup>. Miał on za zadanie wspierać bezpieczeństwo, dobrobyt oraz regionalną i subregionalną współpracę z państwami regionu<sup>11</sup>. Obrady zakończono przyjęciem Deklaracji, w której przewidziano trzy dziedziny kooperacji:

- Tak zwany Koszyk pierwszy – partnerstwo polityczne i w dziedzinie bezpieczeństwa. Nowa organizacja stawiała sobie za cel stworzenie faktycznego forum rozwiązywania sporów na Bliskim Wschodzie oraz implementację szczegółowych instrumentów budowy zaufania i kształtowania dobrego sąsiedztwa. Państwa zapowiedziały powstrzymanie się od nadmiernych zbrojeń. Zadeklarowano ustanowienie procedur arbitrażowych dla efektywnego rozwiązywania konfliktów. Postulowano konieczność poszanowaniem praw człowieka, zwalczania nietolerancji, rasizmu i ksenofobii<sup>12</sup>.
- Koszyk drugi – jego głównym celem było ustanowienie do 2010 r. stref wolnego handlu między państwami UE a państwami regionu<sup>13</sup>.
- Koszyk trzeci – kooperacja w dziedzinie kultury i spraw społecznych, której efektem miała być budowa dialogu międzykulturowego, kształcenia młodzieży, wsparcia kultury oraz rozwój społeczeństw obywatelskich<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> A. Mrozek-Dumanowska, *Globalny wymiar Partnerstwa Euro-śródziemnomorskiego*, „Studia Europejskie” 2007, t. 16, s. 9.

<sup>10</sup> P. Białobok, *Ewolucja polityki Unii Europejskiej wobec Bliskiego Wschodu*, „Społeczeństwo i Polityka” nr 2, 2005, s. 195.

<sup>11</sup> *Barcelona Declaration Adopted at the Euro-Mediterranean Conference 27-28 November*, [Online], dostępne: [http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf), 01.02.2013.

<sup>12</sup> G. Bernatowicz, *Proces barceloński jako jeden z instrumentów polityki śródziemnomorskiej Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 4, 2005, s. 22.

<sup>13</sup> Szerzej: N. Minasi, *The Euro-Mediterranean Free Trade Area and its Impact on the Economies Involved*, [Online], dostępne: <http://aei.pitt.edu/407/1/jmwp16.htm>, 01.02.2013; F. Attina, *Theory and the process: Political science interpretations of the Barcelona Process*. <http://aei.pitt.edu/2816/1/083.pdf>, 01.02.2013.

<sup>14</sup> G. Bernatowicz, op. cit., s. 23.

Powstanie Partnerstwa rozpoczęło serię kolejnych szczytów organizacji (Palermo 1998 r., Stuttgart 1999 r., Marsylia 2000 r., Bruksela 2001 r.) oraz multilateralnych porozumień. Na jednym z nich, w Palermo, podniesiono kwestie opracowania Śródziemnomorskiej Karty Pokoju i stabilizacji oraz podtrzymano chęć realizacji wyszczególnionych w Barcelonie postulatów<sup>15</sup>. Znalazły one miejsce w przyjętej jesienią 2002 r. tzw. Polityce Nowego Sąsiedztwa.

Od samego początku istnienia inicjatywa musiało zmierzyć się z problemem konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Mimo pierwszego od trzech lat spotkania ministrów obu państw 21 maja 2003 r. w Atenach oraz stania się jedynym forum dialogu, nie doszło do rozwiązania sporu, a jedynie do jego „uśpienia”. Zdaniem badaczy problemu, brak sukcesów w niniejszej sprawie przyczynił się do stopniowej utraty „mandatu” opinii międzynarodowej dla Partnerstwa. Niewątpliwą porażką (charakterystyczną również dla Partnerstwa Wschodniego czy Synergii Czarnomorskiej) był również brak jednego, niepodważalnego sukcesu. Analizujący podkreślali fakt braku poczynienia widocznych postępów w dziedzinach rozbrojenia, nieprolifracji, nielegalnej migracji, zwalczania autorytarnych metod rządzenia, a przede wszystkim – powstaniu spójnej wizji Wspólnoty na działalność Partnerstwa w sprawach wewnętrznych i zewnętrznych<sup>16</sup>.

Także tło międzynarodowe (ataki z 11 września 2001 r., zagrożenie ze strony Al-Kaidy, konflikt w Iraku, polityka Iranu, brak stabilności w Libanie) nie stwarzało przyjaznego klimatu do wdrażania ram efektywniejszej współpracy<sup>17</sup>. Najwięcej korzyści państwom przyniosły postanowienia drugiego, „ekonomicznego” koszyka<sup>18</sup>. Poszczególne umowy stowarzyszeniowe nie przyczyniły się do powstania regionalnej strefy wolnego handlu, a dały jedynie większy bilans handlowy między Unią a południowymi sąsiadami.

W 2000 r. Komisja Europejska zauważyła, iż kolejne porozumienia dotyczące liberalizacji handlu, reform gospodarczych, rozbudowy infrastruktury i wymiany kulturalnej nie wpływają na utworzenie nowej jakości współpracy. Przedstawiając w dokumencie „The Barcelona Process, Five Years on 1995–2000” propozycje zmian we wzajemnych kontaktach opowiedziała się za bardziej szczerymi relacjami. Miało się do tego przyczynić utworzenie postulowanych subregionalnych sfer wolnego handlu<sup>19</sup>. Z kolei w Strategii Rady Europejskiej 2000/458 z 19 czerwca 2000 r. pojawiły się

<sup>15</sup> *Euromed ad hoc Ministerial Meeting Palermo, 3-4 June 1998*, [Online], dostępne: [http://www.eeas.europa.eu/euromed/conf/palermo\\_conc\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/euromed/conf/palermo_conc_en.pdf), 01.02.2013.

<sup>16</sup> T. Montalieu, C. Boboc-Trandas, *The Euro-Mediterranean Partnership: Conditionality design and policy reform in a comparative perspective*, Working Paper 2008, Nr 0808, [Online], dostępne: [http://www.go-euromed.org/documents/working\\_paper/0808.pdf](http://www.go-euromed.org/documents/working_paper/0808.pdf), 01.02.2013.

<sup>17</sup> M. Emerson, N. Tocci, *The Rubik Cube of the Wider Middle East*, [Online], dostępne: [http://aei.pitt.edu/32576/1/15\\_The\\_Rubik\\_Cube\\_of\\_the\\_Wider\\_Middle\\_East.pdf](http://aei.pitt.edu/32576/1/15_The_Rubik_Cube_of_the_Wider_Middle_East.pdf), 01.02.2013.

<sup>18</sup> E. Philippart, *The-Mediterranean Partnership: Unique Features, First Result and Future Challenges*, Working Paper Nr 10, 2003, [Online], dostępne: [http://aei.pitt.edu/1814/1/MEEM\\_WP10.pdf](http://aei.pitt.edu/1814/1/MEEM_WP10.pdf), 01.02.2013.

<sup>19</sup> *The Barcelona Process, Five Years on 1995–2000*, [Online], dostępne: [http://www.yatfund.org/meetingpoints/pdf/barcelona-5yrs\\_en.pdf](http://www.yatfund.org/meetingpoints/pdf/barcelona-5yrs_en.pdf), 01.02.2013.



POLITYKA UNII EUROPEJSKIEJ WOBEC REGIONU ŚRÓDZIEMNOMORSKIEGO – OD PARTNERSTWA EUROŚRÓDZIEMNOMORSKIEGO DO PARTNERSTWA DLA DEMOKRACJI I WSPÓLNEGO DOBROBYTU sformułowania o rozwijaniu wspólnej wizji i wzajemnym szacunku<sup>20</sup>.

Mimo ambitnych zapisów zadane przez Stephena C. Calleya pytania: a) co można zrobić, aby uczynić Partnerstwo bardziej skutecznym?, b) jakie sporne kwestie osłabiają jego działalność?<sup>21</sup> – przez lata nie znalazły odpowiedzi.

W efekcie na szczycie z okazji 10. rocznicy funkcjonowania organizacji w listopadzie 2005 r. tylko Turcja i Autonomia Palestyńska wysłały przedstawicieli najwyższego szczebla władzy wykonawczej. Opinia międzynarodowa uznała to za brak chęci państw regionu do kontynuowania tej inicjatywy<sup>22</sup>, co faktycznie niweczyło włożone zaangażowanie, wyrażające się poprzez zorganizowane ponad dwudziestu pięciu konferencji sektorowych i siedmiu spotkań międzyparlamentarnych<sup>23</sup>.

Stało się to powodem rozwoju osobistych wizji współpracy śródziemnomorskiej. Nicolas Sarkozy w czasie kampanii prezydenckiej z 2007 r. zaczął formułować autorskie ramy integracji w regionie, które miała realizować nowo powstała Unia na rzecz Regionu Morza Śródziemnego<sup>24</sup>. Rozpoczęcie jej działalności zbiegło się w czasie z przyjęciem założeń Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Inicjatywa stała się więc jej flagową, skierowaną „ku południu” instytucjonalną platformą dialogu.

Ogólne założenia jej funkcjonowania zostały przedstawione 7 lutego 2007 r. podczas wiecu wyborczego w Tulonie – miejscu stacjonowania francuskiej floty śródziemnomorskiej. Szczegółowe mechanizmy działania zostały ogłoszone rok później, po zaprzysiężeniu polityka na stanowisko prezydenta. Szóstego maja 2007 r. w Tangerze padły słowa o potrzebie zawiązania instytucji „politycznej, gospodarczej i kulturalnej [...] z której nasze dzieci będą dumne”<sup>25</sup>. Miała ona przyczynić się do powstania „polityki wspólnego rozwoju”<sup>26</sup>.

Doniosłym słowom towarzyszyły praktyczne cele, które Francja osobiście chciała osiągnąć poprzez realizację „nowego śródziemnomorskiego otwarcia”. Według Michała Cholewy należały do nich<sup>27</sup>:

<sup>20</sup> *EU Common Strategy for Mediterranean*, [Online], dostępne: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/reasons\\_with\\_third\\_countries/mediterranean\\_partner\\_countries/r15002\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/reasons_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15002_en.htm), 01.02.2013.

<sup>21</sup> S.C. Calleya, *Is the Barcelona process working? EU Policy in the Mediterranean*, Discussion Paper 2000, Nr c 74, [Online], dostępne: [http://aei.pitt.edu/224/1/dp\\_c75\\_calleya.pdf](http://aei.pitt.edu/224/1/dp_c75_calleya.pdf), 01.02.2013.

<sup>22</sup> S. Parzymies, *Unia dla Śródziemnomorza a Europejska Polityka Sąsiedztwa*, [w:] M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Lublin 2012, s. 214.

<sup>23</sup> P.J. Borkowski, *Partnerstwo Eurośródziemnomorskie*, Warszawa 2005, ss. 192-197.

<sup>24</sup> W literaturze przyjęto nazywać powyższą inicjatywę Europejskiej Polityki Sąsiedztwa „Unią na rzecz Regionu Morza Śródziemnego”, „Unią dla Regionu Morza Śródziemnego” i „Unią dla Śródziemnomorza”. W niniejszej pracy będzie stosowany pierwszy z rozpatrywanych terminów.

<sup>25</sup> M. Emerson, *Making sense of Sarkozy's Union for Mediterranean*, CEPS Policy Brief, Nr 155, 2008, [Online], dostępne: <http://aei.pitt.edu/9398/2/9398.pdf>, 01.02.2013.

<sup>26</sup> M. Delgado, *Euro-Mediterranean Cooperation: The Institutional Options*, Working Paper, Nr 0807, 2008, [Online], dostępne: [http://www.go-euromed.org/documents/working\\_paper/0807.pdf](http://www.go-euromed.org/documents/working_paper/0807.pdf), 01.02.2013.

<sup>27</sup> M. Cholewa, *Polityka śródziemnomorska Nicolasa Sarkozy'ego*, „Stosunki Międzynarodowe”, nr 3/4, 2011, ss. 231-232.

- Uzyskanie trwałego bezpieczeństwa Francji. Dobre stosunki z byłymi koloniami z Afryki Północnej miały nie dopuścić do rozwijania (i do stania się realną siłą<sup>28</sup>) działalności nad Loarą islamskich grup terrorystycznych, szczególnie Al-Kaidy islamskiego Maghrebu.
- Imigracja i pomoc finansowa. Wspieranie państw Maghrebu miało skutkować zmniejszeniem napływu do Europy Zachodniej nielegalnych imigrantów<sup>29</sup>.
- Transport surowców. Szacuje się, iż w 2011 r. Francja transportowała przez Morze Śródziemne ok. 70% importowanej ropy<sup>30</sup>.
- Związki historyczne. Wzmocnione partnerstwo z dawnymi koloniami z Maghrebu miało być realizowane poprzez rozpowszechnianie nauki języka francuskiego, budowę powiązań pomiędzy uczelniami wyższymi i wzmacnianie dialogu między społeczeństwami.
- Przedstawienie Turcji realnej alternatywy dla członkostwa w UE, której możliwość spotkała się ze zdecydowanym sprzeciwem Francji.

Sprzeciw dla francuskiej koncepcji wyraziły również niemające trwałych geopolitycznych interesów w regionie Niemcy. Dezaprobatę wyraziły również państwa śródziemnomorskie, w tym bojąca się utraty swego statusu Hiszpania<sup>31</sup>.

Ostateczny kompromis na linii Sarkozy – Merkel zawarto 3 marca 2008 r. podczas spotkania w Hanowerze (wcześniej nakłonione zostały Madryt i Rzym, które wraz z Berlinem wystosowały 20 grudnia 2007 r. tzw. Apel Rzymski, wzywający do powstania nowej inicjatywy<sup>32</sup>). Ustalono, iż w nowej organizacji wezmą udział wszystkie państwa Unii, członkowie procesu barcelońskiego oraz Turcja, Monako, Albania, Mauretania oraz Bośnia i Hercegowina<sup>33</sup>. Jurysdykcyjne ramy Unii opracować miała Komisja Europejska. Na jej praktyczny wymiar miały składać się 1) realizowane na najwyższym szczeblu spotkania polityczne, 2) wprowadzenie opartej na zasadzie współodpowiedzialności współprezydencji, 3) pracę w ramach 4 projek-

<sup>28</sup> S. Haddad, S. Pogodda, *The European Neighbourhood Policy. A View From the South*, Working Paper, Nr 0614, 2006, [Online], dostępne: [http://www.go-euromed.org/documents/working\\_paper/GoEuroMed\\_WP\\_0616\\_UK\\_Negotiations.pdf](http://www.go-euromed.org/documents/working_paper/GoEuroMed_WP_0616_UK_Negotiations.pdf), 01.02.2013.

<sup>29</sup> Szerzej o nielegalnej imigracji: M. Baldwin-Edwards, *Mediterranean migrations: regionalisms versus globalization*, [Online], dostępne: [http://www.ceg.ul.pt/finisterra/numeros/2004-77/77\\_02.pdf](http://www.ceg.ul.pt/finisterra/numeros/2004-77/77_02.pdf), 01.02.2013.; A. Khasabova, M. Furness, *Defining the Role of the European Union in Managing Illegal Migration in the Mediterranean Basin: Policy, Operations and Oversight*, Working Paper 2008, nr 0805, [Online], dostępne: [http://www.go-euromed.org/documents/working\\_paper/0805.pdf](http://www.go-euromed.org/documents/working_paper/0805.pdf), 01.02.2013.

<sup>30</sup> A. Fremont, *Les routes maritimes: nouvel enjeu des relations internationales?* "Revue internationale et strategique" nr 1, 2008, [Online], dostępne: <http://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2008-1-page-17.htm>, 01.02.2013.

<sup>31</sup> C. Echeverría, *La Union Mediterranea (UM) Del Presidente Nicolas Sarkozy: La Superacion Del Proceso De Barcelona?*, UNISCI Discussion Papers, nr 15, 2007, s. 236.

<sup>32</sup> P.J. Borkowski, *Polityka Unii Europejskiej w regionie Morza Śródziemnego*, [w:] S. Parzymies (red.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2009, s. 334.

<sup>33</sup> *The Union for the Mediterranean: a new impetus for the EMP?*, [Online], dostępne: [http://goeuromed.org/documents/Article\\_on\\_MedUnion-PG290508.pdf](http://goeuromed.org/documents/Article_on_MedUnion-PG290508.pdf), 01.02.2013.

tów z zakresu energetyki, ekologii, transportu, pracy i zatrudnienia<sup>34</sup> oraz ochrony cywilnej<sup>35</sup>, <sup>36</sup>.

Mimo iż w poszczególnych dokumentach Komisji Europejskiej uznano nową inicjatywę za aktualizację procesu barcelońskiego (deklaracja Unii wprost nawiązywała do najważniejszych celów wcześniejszej inicjatywy<sup>37</sup>), to jednak nie trudno wskazać poszczególne różnice. Badacze wskazują na „mieszane rezultaty”<sup>38</sup>, „brak odrobienia lekcji” z integracji z państwami postkomunistycznymi<sup>39</sup>, nieuwzględnianie kulturowo-społecznych aspektów integracji<sup>40</sup>, a także, co było wspomniane wcześniej – brak zdefiniowania instrumentów i mechanizmów współpracy<sup>41</sup>. Z drugiej strony, Michael Emerson i Gergana Noutcheva widzieli w Unii szansę na „ożywienie”<sup>42</sup> procesu barcelońskiego, a Manuela Moschella nazywa ją „wartością dodaną”<sup>43</sup>. Jeszcze inni, jak Sabiha Senyucel, Sanem Guner, Sigrid Faath i Hanspeter

<sup>34</sup> Szerzej: M. Skrzyńska, *Współpraca sektorowa w obszarze pracy i zatrudnienia na forum Unii dla Śródziemnomorza*, „Przegląd Europejski” nr 1, 2012, ss. 102-119.

<sup>35</sup> M. Cholewa, op. cit., s. 237.

<sup>36</sup> Komentatorzy międzynarodowi podkreślali położenie zbyt małego nacisku na przeprowadzanie w państwach Afryki Północnej procesów liberalizacji i demokratyzacji. Inni badacze wskazują, iż mogłoby to spowodować dojście do władzy jeszcze bardziej radykalnych grup, a powyższe dążenia w warunkach należących do cywilizacji arabskiej państw są nierealne. R. Balfour, *Rethinking the Euro-Mediterranean political and security dialogue*, Occasional Paper nr 52, 2004, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/occ52.pdf> [dostęp 3 lutego 2014]. R.A. Del Sorto, T. Schumacher, E. Lannon, A. Driss, *Benchmarking democratic development in the Euro-Mediterranean Area: conceptualising Ends, Means and strategies*, EuroMesCo Annual Report 2006, Nr 04, [Online], dostępne: <http://www.euromesco.net/images/04.pdf>, 01.02.2013.

<sup>37</sup> E. Soler, L. Garcia, *The Union for the Mediterranean. What has it changed and what can be changed in the domain of security?*, Inex Policy Brief Nr 4, 2009, [Online], dostępne: [http://aei.pitt.edu/14990/1/INEXPolicyBrief\\_4\\_revised\\_esoler\\_.pdf](http://aei.pitt.edu/14990/1/INEXPolicyBrief_4_revised_esoler_.pdf), 01.02.2013.

<sup>38</sup> R. Ayadi, S. Gadi, *The Euro-Mediterranean Partnership and Development Assistance: Past Trends and Future Scenarios*, MEDPRO Technical Papers 2013, Nr 32, s. 16.

<sup>39</sup> A. Sapir, G. Zachmann, *Eastern European Lessons for the Southern Mediterranean*, Bruegel Policy Contribution 2011, Nr 8, [Online], dostępne: [http://aei.pitt.edu/32235/1/Eastern\\_European\\_lessons\\_for\\_the\\_southern\\_Mediterranean\\_\(English\).pdf](http://aei.pitt.edu/32235/1/Eastern_European_lessons_for_the_southern_Mediterranean_(English).pdf), 01.02.2013.

<sup>40</sup> A.B. Boening, *Multilateralism South of the Border: The EuroMed Partnership*, Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series Nr 7, 2007, [Online], dostępne: [http://aei.pitt.edu/8184/1/Boening\\_Euro\\_MedMultilateralism\\_WorkingPaper\\_Jan2007.pdf](http://aei.pitt.edu/8184/1/Boening_Euro_MedMultilateralism_WorkingPaper_Jan2007.pdf), 01.02.2013.

<sup>41</sup> R. A. Del Sarto, T. Schumacher, *From EMP to ENP: What at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?*, European Foreign Affairs Review 2005, Nr 10, [Online], dostępne: <http://www.ies.be/files/documents/JMCdepository/Rafaella%20A.%20Del%20Sarto,%20Tobias%20Schumacher,%20From%20EMP%20to%20ENP,%20What's%20at%20Stake%20with%20the%20European%20Neighbourhood%20Policy%20towards%20the%20Southern%20Mediterranean.pdf>, 01.02.2013.

<sup>42</sup> M. Emerson, G. Noutcheva, *From Barcelona Process to Neighbourhood Policy*, CEPS Working Document 2005, nr 220, [http://aei.pitt.edu/6664/1/1209\\_220.pdf](http://aei.pitt.edu/6664/1/1209_220.pdf), 01.02.2013.

<sup>43</sup> M. Moschella, *European Union's Regional Approach Towards Its Neighbours: The European Neighbourhood Policy Vis-à-Vis Euro-Mediterranean Partnership*, [Online], dostępne: <http://www.fscpo.unict.it/EuroMed/moschella.pdf>, 01.02.2013.

Maties uważają, iż miała ona wzmocnić Partnerstwo<sup>44</sup>.

Niezależnie od nazewnictwa, różnica między oboma inicjatywami dotyczy podejścia do dialogu: Unia, jak i cała Europejska Polityka Sąsiedzka skupia się na bilateralnych kontaktach, a Partnerstwo – na multilateralnej sieci powiązań<sup>45</sup>. Co najważniejsze – podejmowane dwustronne stosunki kształtowane są w zupełnie innej rzeczywistości geopolitycznej. Wydarzenia z 11 września 2001 r. wymusiły nowe spojrzenie oraz budowę platformy nowego dialogu. Miała być ona skierowana na wdrażanie założeń Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (co dało nowe podejście do rozwiązania wcześniej wskazanych problemów, ale również nowo zdefiniowanych – handlu narkotykami czy ludźmi<sup>46</sup>).

Ostatecznie jednak i ta inicjatywa nie spełniła pokładanych w niej oczekiwań, Wpływ na to miało wiele czynników:

- Spory wokół państw, które miały współprzewodniczyć Unii na rzecz Morza Śródziemnego. Zapisami Deklaracji z Marsylii przewodniczącego z państw Południa wybierano na drodze konsensusu na okres dwóch lat. Reprezentantem UE miało być państwo aktualnie sprawujące prezydencję. Po zakończeniu francuskiego półroczia 1 stycznia 2009 r., skupiające się na realizacji założeń Partnerstwa Wschodniego Czechy zgodziły się na dalszą kontrolę Paryża nad Unią. W efekcie – po dwóch latach funkcjonowania w 2011 r. nadal nie było wiadomo, kto faktycznie jej przewodzi.
- Brak sukcesu w postaci doprowadzenia do rozwiązania kolejnych konfliktów bliskowschodnich, a przede wszystkim – ciągu wybuchających od 19 grudnia 2010 r. protestów społecznych w państwach Maghrebu i Maszreku. Brak zdecydowanego sprzeciwu UE dla izraelskiej akcji „płynny ołów” w Strefie Gazy na przełomie 2008/2009 r. spowodowało zamrożenie wszystkich spotkań przez prezydenta Hosniego Mubaraka. Zastopowana już na starcie działalności Unia zaczęła funkcjonować dopiero latem 2009 r. Powyższe wydarzenia uzmysłowiły społeczności arabskiej, iż kolejna skierowana do nich propozycja UE nie dała trwałego dialogu równych sobie partnerów. Nałożyły się na to problemy: wyboru sekretarza generalnego Unii oraz ciągle przekładanie daty utworzenia sekretariatu organizacji oraz terminu zwołania II Szczytu Unii (spowodowanego wznowieniem rozbudo-

<sup>44</sup> S. Senyucel, S. Guner, S. Faath, H. Maties, *Factors and Perceptions Influencing the Implementation of the European Neighbourhood Policy in Selected Southern Mediterranean Partner Countries*, EuroMesco Paper Nr 49, 2006, [Online], dostępne: [http://www.euromesco.net/euromesco/images/49\\_eng.pdf](http://www.euromesco.net/euromesco/images/49_eng.pdf) [dostęp 3 luty 2014].

<sup>45</sup> V. Knoops, *Euro-Mediterranean relations and the Arab Spring*, Background Brief Nr 6, 2011, <http://aei.pitt.edu/33653/1/BB006-ArabSpring-VKnoops.pdf>, 01.02.2013.

<sup>46</sup> P. Bilgin, A. Bilgic, *Consequences of European Security Practices in the Southern Mediterranean and Policy Implications for the EU*, Inex Policy Brief Nr 12, 2011, [Online], dostępne: [http://aei.pitt.edu/15492/1/INEX\\_PB\\_No\\_12\\_Bilgin\\_%26\\_Bilgic.pdf](http://aei.pitt.edu/15492/1/INEX_PB_No_12_Bilgin_%26_Bilgic.pdf), 01.02.2013. P. Bilgin, *EU Security Policies towards the Mediterranean: The Ethical Dimension. What do we know and what else should we know?*, Inex Policy Brief Nr 2, 2009, [Online], dostępne: [http://aei.pitt.edu/14991/1/INEX\\_Policy\\_Brief\\_No\\_2.pdf](http://aei.pitt.edu/14991/1/INEX_Policy_Brief_No_2.pdf), 01.02.2013.

wy osiedli żydowskich na Zachodnim Brzegu Jordanu) przez rząd Beniamina Netanjahu<sup>47</sup>. Wydaje się, że kres Unii przyniosła Arabska Wiosna, za sprawą której sygnatariusze organizacji w imieniu Tunezji i Egiptu – Ben Ali i Hosni Mubarak (będący „głównymi budowniczymi” porozumienia) zostali obaleni przez oczekujących reform obywateli. Kontynuacja tego programu będzie zależna od woli nowych władz. Integracji nie sprzyja także postępująca eskalacja konfliktu syryjskiego.

- Przegranie kolejnych wyborów prezydenckich przez Nicolasa Sarkozy’ego (prezydentura ostatecznie została zakończona 15 maja 2012 r.), co dało w efekcie upadek jego autorskiej koncepcji.
- Ponowienie starych błędów Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego, które dały niewydolność południowej inicjatywy EPS. Należały do nich: 1) brak spójnej wizji Francji na temat, jak powinna wyglądać Unia, 2) oferowanie partnerom programów korzystnych dla Wspólnoty, a nie dla zainteresowanych, 3) wtórność projektu – oferowanie powtarzających się we wcześniejszych inicjatywach rozwiązań w zakresie handlu, zarządzania granicami, polityki wizowej, imigracji, zarządzania kryzysowego<sup>48</sup>.
- Trwający od 2007 r. światowy kryzys finansowy. Spowodował on wstrzymanie realizacji wielu projektów, finansowanych w większości przez coraz mniej zainteresowany inwestowaniem w niestabilnym regionie sektor prywatny.

Arabska Wiosna zrewidowała wiele założeń na których oparta była europejska polityka wobec regionu<sup>49</sup>. Jak wskazano powyżej – 14 stycznia 2011 r. ustąpił tunezyjski prezydent Ben Ali, 11 lutego Hosni Mubarak, 19 marca Sojusz Północnoatlantycki rozpoczął mającą na celu usunięcie libijskiego przywódcy Muammara Kadafiego operację „Świt Odysei”. Tydzień wcześniej Catherine Ashton i José Manuel Barroso przedstawili na nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Europejskiej założenia „Śródziemnomorskiego Partnerstwa na rzecz Demokracji i Wspólnego Dobrobytu”.

Miało być ono oparte na trzech, znanych z wcześniejszych deklaracji filarach:

- 1) wspieraniu przemian demokratycznych, przestrzeganiu praw człowieka, dążeniu do reform konstytucyjnych i zwalczaniu korupcji;
- 2) ścisłej współpracy, zwłaszcza z obywatelami;
- 3) pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw, poprawy systemów zdrowotnych i jakości kształcenia<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> M. Cholewa, op. cit., s. 244.

<sup>48</sup> M. Emerson, N. Tocci, *A little clarification, please, on the ‘Union of the Mediterranean’*, [Online], dostępne: [http://aei.pitt.edu/11615/1/1509\[1\].pdf](http://aei.pitt.edu/11615/1/1509[1].pdf), 01.02.2013.

<sup>49</sup> R. Balfour, *Changes and Continuities in EU-Mediterranean Relations after the Arab Spring*, [w:] S. Biscop, R. Balfour, M. Emerson (red.), *An Arab Springboard for EU foreign policy?*, Gent 2012, s. 28.

<sup>50</sup> B. Wojna, *Unia Europejska wobec Arabskiej Wiosny: problemy i dylematy nowego partnerstwa*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 3, 2011, s. 12.

Kolejnym przedsięwzięciem stało się przedstawienie przez Komisję Europejską 24 maja kolejnego pakietu propozycji dla państw regionu, które zostały zawarte w komunikacie „Dialog na rzecz migracji, mobilności i bezpieczeństwa z południowymi krajami śródziemnomorskimi”. Przedstawiał on podobne propozycje co powyższy<sup>51</sup>. Ich najważniejsze idee przedstawiają Rym Ayadi i Salim Gadi<sup>52</sup>:

- wprowadzenie naczelnej zasady, iż ci którzy wprowadzają reformy demokratyczne otrzymają więcej środków z nowo powstałego Funduszu na rzecz Demokracji;
- zawieranie średniookresowych (a nie – jak do tej pory – długoterminowych) kompleksowych umów o handlu z południowymi partnerami;
- zwiększenie środków pożyczkowych przy zaznaczeniu, iż niewykorzystane fundusze mogą być przeznaczane na inne operacje;
- zawieranie umów o partnerstwie miało być obwarowane wieloma szczegółowymi zapisami, w tym o wprowadzeniu ścisłych kontroli granicznych.

Praktyka międzynarodowa nie pozwala jednoznacznie określić, czy „nowa inicjatywa” stanie się zarzewiem „postępującej integracji”. Z jednej strony – umiarkowany sukces w postaci demokratyzującej się do pewnego czasu Tunezji (której kolejną niestabilność polityczną dało zabójstwo polityka laickiej opozycji Szokriego Belaida i dymisja rządu Hamali Dżebaliego), z drugiej – przedłużający się wspomniany konflikt syryjski (w którym różne grupy opozycyjne wobec Baszara al-Asada zaczęły zwalczać siebie nawzajem i zbierać fundusze na kontynuowanie walk poprzez porwanie za okup obcokrajowców) oraz kolejne napięcia w Egipcie (związane z odsunięciem od władzy skupionego wokół Bractwa Muzułmańskiego, następcy Mubaraka – Muhammeda Mursiego). Wydarzenia te zachwiały wiarą polityków europejskich w możliwość współpracy z państwami regionu oraz zmusiły opinię publiczną do zadania trudnych pytań: „czy na Bliskim Wschodzie możliwe jest przeprowadzenie procesów demokratyzacji?” i „jak będzie wyglądać jej islamskie oblicze?”<sup>53</sup>

Trudno prognozować charakterystykę przyszłych relacje na linii UE – państwa basenu Morza Śródziemnego. Badacze wskazują jednak na możliwość realizacji wielu scenariuszy. Sven Biscop doradza Unii podejście skierowane na realizację osobistych celów, w tym: 1) stworzenie warunków dla realizacji własnych żywotnych interesów, 2) działanie i myślenie oparte na wcześniej opracowanych strategiach, 3) danie sobie realnych możliwości działania<sup>54</sup>. Z kolei George Groenewold, Joop de Beer i Corina Huisman opracowali ponad czterdziestoletnią perspektywę demograficzną, w której

<sup>51</sup> M. Nodzykowski, P. Rakowski, *Wydarzenia w Afryce Północnej a przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 3, 2011, s. 33.

<sup>52</sup> R. Ayadi i S. Gadi, op. cit., ss. 17-18.

<sup>53</sup> C.P. Hanelt, S. Behrendt, *The Changing Face of North Africa. An Opportunity for and with Europe*, Sportlight Europe Nr 4, 2013, [Online], dostępne: <http://aei.pitt.edu/42206/1/spotlighteurope.pdf>, 01.02.2013; M. Emerson, *The Arab Spring – Is it a Revolution?*, CEPS Commentary 2011, s. 2.

<sup>54</sup> S. Biscop, *Mayhem in the Mediterranean: Three Strategic Lessons for Europe*, Security Policy Brief Nr 19, 2011, [Online], dostępne: <http://aei.pitt.edu/32036/1/SPB19-Libya-strat-lessons-EU.pdf>, 01.02.2013.

Unię Europejską czekają coraz większe dysproporcje pomiędzy dzietnością a umieralnością oraz związaną z tym migracją obywateli państw Afryki Północnej do Europy. Zdaniem autorów, te właśnie kwestie, związane z „międzynarodową migracją” oraz „relacją płodności do umieralności” rozstrzygną przyszłość Europy Zachodniej, w której związki między państwami z obu stron basenu Morza Śródziemnego będą jeszcze silniejsze<sup>55</sup>.

Najczęściej podejmowany w literaturze schemat funkcjonowania (do 2030 r.) obustronnych kontaktów przedstawili jednak Rym Ayadi i Carlo Sessa. Który z zaprezentowanych scenariuszy: „zielony” (przejście od osobistych, bilateralnych stosunków państw UE do „poszerzonej Unii i współpracy w najważniejszych kwestiach energii, handlu, migracji i wody pitnej”), „niebieski” (przejście od kształtowania osobistych, bilateralnych stosunków państw UE do również osobistych, realizowanych w warunkach multilateralnej kooperacji) czy „czerwony” (trwanie „pata” we wzajemnych kontaktach, który może generować przyszłe konflikty) okaże się rzeczywisty, opinia publiczna będzie obserwowała w najbliższych czasach.

Czasu wymaga również odpowiedź na zadane w tytule pytanie. Zarówno „postępująca integracja”, jak i „brak instytucjonalnego zaufania” zależą od przyszłego rozwoju gospodarczego regionu bądź jego braku. Będąca wynikiem Arabskiej Wiosny niestabilna sytuacja polityczna powoduje wstrzemięźliwość Zachodu w kontaktach z deklarowanymi partnerami. Europa potrzebować będzie silnego bodźca, konstytuującego nawiązanie efektywnej formy współpracy. Wydaje się, iż może być nim tylko czynnik ekonomiczny. Dotychczasowa historia tej relacji pokazała, iż budowa analizowanego „zespołu naczyń połączonych” nie może zostać oparta na wspólnej spuściznie cywilizacyjno-historycznej, gdyż wspólny etos nie jest tym, co może stworzyć fundamenty skoordynowanego zarządzania. Stopniowe zacieśnianie stosunków handlowych (poprzez coraz większą liberalizację przepisów dotyczących swobodnego przepływu kapitałów, towarów, osób, usług) może doprowadzić do poprawy tytułowego zaufania, a zarazem ożywić proces integracji. Dopiero wtedy możliwa będzie budowa – legitymizowanej wolą działania wszystkich członków – organizacji politycznej.

## Literatura

### Dokumenty:

- *Barcelona Declaration Adopted at the Euro-Mediterranean Conference 27-28 November*, [Online], dostępne: [http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf), 01.02.2013.
- *EU Common Strategy for Mediterranean*, [Online], dostępne: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/mediterranean\\_partner\\_countries/r15002\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15002_en.htm), 01.02.2013.
- *Euromed ad hoc Ministerial Meeting Palermo, 3-4 June 1998*, [Online], dostępne: [http://www.eeas.europa.eu/euromed/conf/palermo\\_conc\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/euromed/conf/palermo_conc_en.pdf), 01.02.2013.

<sup>55</sup> G. Groenewold, J. de Beer, C. Huisman, *Population Scenarios for South Mediterranean Countries 2010–2050*, MEDPRO Report Nr 2, 2012, ss. 12-13.

**Druki zwarte:**

- Balfour R., *Changes and Continuities in EU-Mediterranean Relations after the Arab Spring*, [w:] S. Biscop, R. Balfour, M. Emerson (red.), *An Arab Springboard for EU foreign policy?*, Gent 2012.
- Biscop S., Balfour R., Emerson M. (red.), *An Arab Springboard for EU foreign policy?*, Gent 2012.
- Bojko K., Góra M. (red.), *Wybrane aspekty polityki Izraela, Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej wobec Palestyńskiej Władzy Narodowej 2000–2007*, Kraków 2007.
- Borkowski P.J., *Partnerstwo Eurośródziemnomorskie*, Warszawa 2005.
- Borkowski P.J., *Polityka Unii Europejskiej w regionie Morza Śródziemnego*, [w:] S. Parzymies (red.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2009.
- Pietraś M., Stachurska-Szczesiak K., Misiągiewicz J. (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Lublin 2012
- Góra M., *Polityka Unii Europejskiej wobec Izraela, Autonomii Palestyńskiej i konfliktu palestyńsko-izraelskiego 2000–2007*, [w:] K. Bojko, M. Góra (red.), *Wybrane aspekty polityki Izraela, Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej wobec Palestyńskiej Władzy Narodowej 2000–2007*, Kraków 2007.
- Parzymies S. (red.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2009.
- Parzymies S., *Unia dla Śródziemnomorza a Europejska Polityka Sąsiedztwa*, [w:] M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Lublin 2012.
- Pietraś M., Stachurska-Szczesiak K., Misiągiewicz J. (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Lublin 2012.
- Szubrycht T., *Morze Śródziemne w systemie bezpieczeństwa europejskiego*, Gdynia 2008.

**Najważniejsze artykuły:**

- Adler E., Crawford B., *Constructing a Mediterranean Region: a Cultural Approach*, [Online], dostępne: <http://ies.berkeley.edu/research/MeditAdlerCrawford.pdf>, 01.02.2013.
- Attina F., *Theory and the process: Political science interpretations of the Barcelona Process*, [Online], dostępne: <http://aei.pitt.edu/2816/1/083.pdf>, 01.02.2013.
- Ayadi R., Gadi S., *The Euro-Mediterranean Partnership and Development Assistance: Past Trends and Future Scenarios*, „MEDPRO Technical Papers”, Nr 32/2013.
- Ayadi R., Sessa C., *What scenarios for the Euro-Mediterranean in 2030 in the wake of the Arab spring?*, „MEDPRO Policy Paper”, Nr 2/2011.
- Baldwin-Edwards M., *Mediterranean migrations: regionalisms versus globalization*, [Online], dostępne: [http://www.ceg.ul.pt/finisterra/numeros/2004-77/77\\_02.pdf](http://www.ceg.ul.pt/finisterra/numeros/2004-77/77_02.pdf), 01.02.2013.
- Balfour R., *Rethinking the Euro-Mediterranean political and security dialogue*, „Occasional Paper”, Nr 52/2004, [Online], dostępne: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/occ52.pdf>, 01.02.2013.
- Bernatowicz G., *Proces barceloński jako jeden z instrumentów polityki śródziemnomorskiej Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4/2005.
- Białobok P., *Ewolucja polityki Unii Europejskiej wobec Bliskiego Wschodu*, „Społeczeństwo i Polityka”, nr 2/2005.
- Bilgin P., Bilgic A., *Consequences of European Security Practices in the Southern Mediterranean and Policy Implications for the EU*, „Inex Policy Brief”, Nr 12/2011, [Online], dostępne: [http://aei.pitt.edu/15492/1/INEX\\_PB\\_No\\_12\\_Bilgin\\_%26\\_Bilgic.pdf](http://aei.pitt.edu/15492/1/INEX_PB_No_12_Bilgin_%26_Bilgic.pdf), 01.02.2013.
- Bilgin P., *EU Security Policies towards the Mediterranean: The Ethical Dimension. What do we know and what else should we know?*, „Inex Policy Brief”, Nr 2/2009, [Online], dostępne: [http://aei.pitt.edu/14991/1/INEX\\_Policy\\_Brief\\_No\\_2.pdf](http://aei.pitt.edu/14991/1/INEX_Policy_Brief_No_2.pdf), 01.02.2013.
- Biscop S., *Mayhem in the Mediterranean: Three Strategic Lessons for Europe*, „Security Policy Brief”, Nr 19/2011, [Online], dostępne: <http://aei.pitt.edu/32036/1/SPB19-Libya-strat-lessons-EU.pdf>, 01.02.2013.



- Boening A.B., *Multilateralism South of the Border: The EuroMed Partnership*, “Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series”, Nr 7/2007, [Online], dostępne: [http://aei.pitt.edu/8184/1/Boening\\_Euro Med-Multilateralism\\_WorkingPaper\\_Jan2007.pdf](http://aei.pitt.edu/8184/1/Boening_Euro_Med-Multilateralism_WorkingPaper_Jan2007.pdf), 01.02.2013.
- Calleya S.C., *Is the Barcelona process working? EU Policy in the Mediterranean*, “Discussion Paper”, Nr c 74/2000, [Online], dostępne: [http://aei.pitt.edu/224/1/dp\\_c75\\_calleya.pdf](http://aei.pitt.edu/224/1/dp_c75_calleya.pdf), 01.02.2013.
- Cholewa M., *Polityka śródziemnomorska Nicolasa Sarkozy’ego*, „Stosunki Międzynarodowe”, nr 3/4 2011.
- Delgado M., *Euro-Mediterranean Cooperation: The Institutional Options*, “Working Paper”, Nr 0807/2008, [Online], dostępne: [http://www.go-euromed.org/documents/working\\_paper/0807.pdf](http://www.go-euromed.org/documents/working_paper/0807.pdf), 01.02.2013.
- Del Sarto R.A., Schumacher T., *From EMP to ENP: What at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?*, “European Foreign Affairs Review”, Nr 10/2005, [Online], dostępne: [http://www.ies.be/files/documents/JMCdepository/Rafaella%20A.%20Del\\_%20Sarto,%20Tobias%20Schumacher,%20From%20EMP%20to%20ENP,%20What's%20at%20Stake%20with%20the%20European%20Neighbourhood%20Policy%20towards%20the%20Southern%20Mediterranean.pdf](http://www.ies.be/files/documents/JMCdepository/Rafaella%20A.%20Del_%20Sarto,%20Tobias%20Schumacher,%20From%20EMP%20to%20ENP,%20What's%20at%20Stake%20with%20the%20European%20Neighbourhood%20Policy%20towards%20the%20Southern%20Mediterranean.pdf), 01.02.2013.
- Del Sarto R.A., Schumacher T., Lannon E., Driss A., *Benchmarking democratic development in the Euro-Mediterranean Area: conceptualising Ends, Means and strategies*, “EuroMesCo Annual Report”, Nr 04/2006, [Online], dostępne: <http://www.euromesco.net/images/04.pdf>, 01.02.2013.
- Echeverría C., *La Union Mediterranea (UM) Del Presidente Nicolas Sarkozy: La Superacion Del Proceso De Barcelona?*, “UNISCI Discussion Papers”, Nr 15/2007.
- Emerson M., *Making sense of Sarkozy’s Union for Mediterranean*, “CEPS Policy Brief”, Nr 155/2008, [Online], dostępne: <http://aei.pitt.edu/9398/2/9398.pdf>, 01.02.2013.
- Emerson M., Noutcheva G., *From Barcelona Process to Neighbourhood Policy*, “CEPS Working Document”, Nr 220/2005, [Online], dostępne: [http://aei.pitt.edu/6664/1/1209\\_220.pdf](http://aei.pitt.edu/6664/1/1209_220.pdf), 01.02.2013.
- Emerson M., Tocci N., *A little clarification, please, on the ‘Union of the Mediterranean’*, [Online], dostępne: [http://aei.pitt.edu/11615/1/1509\[1\].pdf](http://aei.pitt.edu/11615/1/1509[1].pdf), 01.02.2013.
- Emerson M., *The Arab Spring – Is it a Revolution?*, CEPS Commentary 2011.
- Emerson M., Tocci N., *The Rubik Cube of the Wider Middle East*, [Online], dostępne: [http://aei.pitt.edu/32576/1/15\\_The\\_Rubik\\_Cube\\_of\\_the\\_Wider\\_Middle\\_East.pdf](http://aei.pitt.edu/32576/1/15_The_Rubik_Cube_of_the_Wider_Middle_East.pdf), 01.02.2013.
- Fremont A., *Les routes maritimes: nouvel enjeu des relations internationales?*, “Revue internationale et strategique”, Nr 1/2008, [Online], dostępne: <http://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2008-1-page-17.htm>, 01.02.2013.
- Groenewold G., de Beer J., Huisman C., *Population Scenarios for South Mediterranean Countries 2010–2050*, “MEDPRO Report”, Nr 2/2012.
- Haddad S., Pogodda S., *The European Neighbourhood Policy. A View From the South*, “Working Paper”, Nr 0614/2006, [Online], dostępne: [http://www.go-euromed.org/documents/working\\_paper/Go-EuroMed\\_WP\\_0616\\_UK\\_Negotiations.pdf](http://www.go-euromed.org/documents/working_paper/Go-EuroMed_WP_0616_UK_Negotiations.pdf), 01.02.2013.
- Hanelt C.P., Behrendt S., *The Changing Face of North Africa. An Opportunity for and with Europe*, “Spotlight Europe”, Nr 4/2013, [Online], dostępne: <http://aei.pitt.edu/42206/1/spotlighteurope.pdf>, 01.02.2013.
- Khasabova A., Furness M., *Defining the Role of the European Union in Managing Illegal Migration in the Mediterranean Basin: Policy, Operations and Oversight*, “Working Paper”, Nr 0805/2008, [Online], dostępne: [http://www.go-euromed.org/documents/working\\_paper/0805.pdf](http://www.go-euromed.org/documents/working_paper/0805.pdf), 01.02.2013.
- Knoops V., *Euro-Mediterranean relations and the Arab Spring*, “Background Brief”, Nr 6/2011, [Online], dostępne: <http://aei.pitt.edu/33653/1/BB006-ArabSpring-VKnoops.pdf>, 01.02.2013.
- Minasi N., *The Euro-Mediterranean Free Trade Area and its Impact on the Economies Involved*, [Online], dostępne: <http://aei.pitt.edu/407/1/jmwp16.htm>, 01.02.2013.
- Montalieu T., Boboc-Trandas C., *The Euro-Mediterranean Partnership: Conditionality design and policy*

- reform in a comparative perspective*, "Working Paper", Nr 0808/2008, [Online], dostępne: [http://www.go-euromed.org/documents/working\\_paper/0808.pdf](http://www.go-euromed.org/documents/working_paper/0808.pdf), 01.02.2013.
- Moschella M., *European Union's Regional Approach Towards Its Neighbours: The European Neighbourhood Policy Vis-à-Vis Euro-Mediterranean Partnership*, [Online], dostępne: <http://www.fscpo.unict.it/EuroMed/moschella.pdf>, 01.02.2013.
  - Mrozek-Dumanowska A., *Globalny wymiar Partnerstwa Euro-Śródziemnomorskiego*, „Studia Europejskie”, t. 16, 2007.
  - Nodzykowski M., Rakowski P., *Wydarzenia w Afryce Północnej a przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 3/2011.
  - Philippart E., *The Mediterranean Partnership: Unique Features, First Result and Future Challenges*, "Working Paper", Nr 10/2003, [Online], dostępne: [http://aei.pitt.edu/1814/1/MEEM\\_WP10.pdf](http://aei.pitt.edu/1814/1/MEEM_WP10.pdf), 01.02.2013.
  - Sapir A., Zachmann G., *Eastern European Lessons for the Southern Mediterranean*, "Bruegel Policy Contribution", Nr 8/2011, [Online], dostępne: [http://aei.pitt.edu/32235/1/Eastern\\_European\\_lessons\\_for\\_the\\_southern\\_Mediterranean\\_\(English\).pdf](http://aei.pitt.edu/32235/1/Eastern_European_lessons_for_the_southern_Mediterranean_(English).pdf), 01.02.2013.
  - Senyucel S., Guner S., Faath S., Maties H., *Factors and Perceptions Influencing the Implementation of the European Neighbourhood Policy in Selected Southern Mediterranean Partner Countries*, "EuroMesco Paper", Nr 49/2006, [Online], dostępne: [http://www.euromesco.net/euromesco/images/49\\_eng.pdf](http://www.euromesco.net/euromesco/images/49_eng.pdf), 01.02.2013.
  - Skrzyńska M., *Współpraca sektorowa w obszarze pracy i zatrudnienia na forum Unii dla Śródziemnomorza*, „Przegląd Europejski”, nr 1/2012.
  - Soler E., Garcia L., *The Union for the Mediterranean. What has it changed and what can be changed in the domain of security?*, "Inex Policy Brief", Nr 4/2009, [Online], dostępne: [http://aei.pitt.edu/14990/1/INEXPolicyBrief\\_4\\_revised\\_esoler\\_.pdf](http://aei.pitt.edu/14990/1/INEXPolicyBrief_4_revised_esoler_.pdf), [http://aei.pitt.edu/14990/1/INEXPolicyBrief\\_4\\_revised\\_esoler\\_.pdf](http://aei.pitt.edu/14990/1/INEXPolicyBrief_4_revised_esoler_.pdf), 01.02.2013.
  - Stelios S., *The First two Parliamentary Fora of the Euro-Mediterranean Partnership: an assesment*, [Online], dostępne: <http://www.fscpo.unict.it/EuroMed/jmwp40.htm>, 01.02.2013.
  - Świeca A., Wójcik T.B., *Region w ujęciu geograficznym*, [Online], dostępne: <https://umcs.lublin.pl/articles.php?aid=2337>, 01.02.2013.
  - Świeca J., *Wspólnoty Europejskie/Unia Europejska w bliskowschodnim i śródziemnomorskim procesie stabilizacyjnym*, „De Doctrina Europea”, nr 6/2009.
  - *The Barcelona Process, Five Years on 1995–2000*, [http://www.yatfund.org/meetingpoints/pdf/barcelona-5yrs\\_en.pdf](http://www.yatfund.org/meetingpoints/pdf/barcelona-5yrs_en.pdf), 01.02.2013.
  - *The Union for the Mediterranean: a new impetus for the EMP?*, [Online], dostępne: [http://goeuromed.org/documents/Article\\_on\\_MedUnion-PG290508.pdf](http://goeuromed.org/documents/Article_on_MedUnion-PG290508.pdf), 01.02.2013.
  - Wojna B., *Unia Europejska wobec Arabskiej Wiosny: problemy i dylematy nowego partnerstwa*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 3/2011.
  - Zachmann G., Tam M., Granelli L., *How wide is Mediterranean?*, "Bruegel Policy Contribution", Nr 8/2012, [Online], dostępne: [http://aei.pitt.edu/35030/1/How\\_wide\\_is\\_the\\_Mediterranean\\_\(English\)\\_English\\_.pdf](http://aei.pitt.edu/35030/1/How_wide_is_the_Mediterranean_(English)_English_.pdf), 01.02.2013.

MAGDALENA CZAPSKA

Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych,  
Uniwersytet Warszawski

## Regiony w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej na przykładzie landów w Republice Federalnej Niemiec

**Streszczenie:** Przedmiotem artykułu jest analiza obecności regionów na scenie europejskiej i ocena ich znaczenia dla procesu decyzyjnego Unii Europejskiej (UE). Szczególną uwagę poświęcono sytuacji powyższych podmiotów w państwach o federacyjnej organizacji terytorialnej na przykładzie Republiki Federalnej Niemiec: przedstawiona została sytuacja landów oraz możliwości ich oddziaływania na unijny proces decyzyjny i politykę europejską federacji. Dokonano analizy zarówno instrumentów formalnych, jak i nieformalnych, którymi dysponują części składowe federacji. Podjęto też kwestię czynników mających wpływ na pozycję i znaczenie regionu w UE – przede wszystkim, czy jego siła jest pochodną kompetencji posiadanych we własnym państwie – oraz dokonano analizy czynników pozapolitycznych: potęgi ekonomicznej, potencjału demograficznego czy warunków geograficznych.

### Wstęp

W wyniku procesu integracji europejskiej pojęcie „region” niewątpliwie nabrało innego niż dotychczasowe znaczenia. Uważa się nawet, że regiony nigdy dotąd nie zajmowały tak znaczącej pozycji, jaką zyskały dzięki obecności państw w Unii Europejskiej. Poświęcenie uwagi tej kwestii jest istotne przede wszystkim ze względu na fakt, iż jest to obszar bliski obywatelowi. Ewentualne możliwości oddziaływania regionów na proces decyzyjny zbliżają ludność poszczególnych państw do UE, co wobec częstych zarzutów o niedostatecznej legitymizacji zdaje się mieć niebagatelne znaczenie.

Już po II wojnie światowej wyrażano przekonanie, że integracja w Europie będzie możliwa tylko poprzez zastąpienie państw narodowych federacją regionów, ponieważ to właśnie istnienie suwerennych państw było przyczyną wielkich konfliktów na naszym kontynencie<sup>1</sup>. Powszechnie znane i od lat 80. XX w. często używane hasło „Europa regionów”<sup>2</sup> zdaje się być potwierdzeniem tezy o znaczącej pozycji regionów w UE.

<sup>1</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000, ss. 196, 197.

<sup>2</sup> F. Skawiński, *Reprezentacja interesów regionów w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 11.

Celem badań jest pokazanie mechanizmów i instrumentów oddziaływania regionów na UE, ze szczególnym naciskiem na kraje związkowe Republiki Federalnej Niemiec (RFN). Ponadto należy przyjrzeć się zależności pomiędzy zamożnością czy wielkością tych podmiotów a możliwością lobbingu w organizacji oraz dokonać oceny działalności landów niemieckich na forum europejskim, z uwzględnieniem konkretnych przykładów. Rozważania koncentrują się poza tym na ukazaniu, że oddziaływanie regionów na politykę europejską w państwie federacyjnym jest silniejsze niż w krajach unitarnych oraz, że znaczenie regionów w UE jest wprost proporcjonalne do ich wielkości, potencjału gospodarczego, doświadczenia w funkcjonowaniu w federacji, czyli w dużej mierze czynników pozapolitycznych.

### **Kraje związkowe w Republice Federalnej Niemiec a proces decyzyjny UE**

Budowa administracyjno-terytorialna państwa niemieckiego pozwoliła na zachowanie tradycyjnej różnorodności, odmienności poszczególnych części federacji, co zdaje się być szczególnie istotne w obecnie zglobalizowanym świecie. Trzeba jednakże wziąć pod uwagę, iż obecność Niemiec w UE implikuje zagrożenia dla tej specyfiki. Przede wszystkim rosnący wpływ władzy wykonawczej na treść decyzji politycznych oraz pozbawianie krajów związkowych kompetencji na rzecz władzy centralnej stopniowo może prowadzić do podważenia zasady idei państwa federalnego: *limited government*<sup>3</sup>, a tym samym doprowadzić do utraty wyjątkowości niemieckiego systemu. Potwierdzeniem tezy o istnieniu takiego niebezpieczeństwa są także opinie pojawiające się w literaturze, iż niemiecki federalizm – wyjątkowy na tle innych państw członkowskich UE – okazał się *de facto* obciążeniem dla działalności Niemiec w organizacji<sup>4</sup>, pozbawieniem samodzielności i jednolitości, jaką posiadają inne kraje.

Pomimo dyskusji na temat zasadności funkcjonowania federalnej organizacji państwa w zjednoczonej Europie, nie można zaprzeczyć tezie, że państwo niemieckie jest jednym z najważniejszych graczy w UE, o silniejszej pozycji niż wiele państw unitarnych.

Forma państwa federalnego została wyrażona w wielokrotnie nowelizowanej Ustawie zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec (UZ) z 23 maja 1949 r. w artykule 20 ust. 1: „Republika Federalna Niemiec jest demokratycznym i socjalnym państwem federalnym”<sup>5</sup>, ponadto w preambule wymieniono 16 krajów związkowych (landów) wchodzących w jej skład. Wart szczególnego podkreślenia jest fakt, iż obowiązuje zasada równości, co w praktyce oznacza, iż pozycja prawna landu nie może zależeć od jego wielkości, potencjału gospodarczego, politycznej siły czy liczby ludności. Jednak

<sup>3</sup> R. Bieniada, *Proces europeizacji niemieckich krajów związkowych: narodziny technokracji?*, [w:] T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyk, M. Małecki (red.), *Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 140.

<sup>4</sup> W. Rudzio, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2006, s. 501.

<sup>5</sup> Art. 20 ust. 1, Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec, [Online], dostępne: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/niemcy.html>, 28.04.2013.

choćby już w Bundesracie występuje zróżnicowanie, gdyż rozkład głosów zależy od liczby mieszkańców danego landu<sup>6</sup>. Ponadto zasada ta naturalnie nie zakazuje istnienia faktycznych nierówności, bo ich występowanie jest oczywiste, ale gwarantuje równość szans, gdyż odnosi się do sytuacji prawnej części składowych federacji.

Warto zwrócić uwagę na pionowy podział kompetencji pomiędzy federację a kraje związkowe, co również reguluje UZ. Podstawową zasadą jest wymienione w art. 30 domniemanie właściwości krajów<sup>7</sup>, które wykonują kompetencje i wypełniają zadania, o ile UZ nie reguluje konkretnej kwestii inaczej. Nie oznacza to jednak, że to na kraje spada największa część obowiązków<sup>8</sup>. Świadczą o tym chociażby przepisy dotyczące rozdziału kompetencji ustawodawczych wymienione w rozdziale VII UZ, gdzie szczegółowego rozgraniczenia dokonano w przepisach o ustawodawstwie wyłącznym i konkurencyjnym, a także ramowym. Należy jedynie ogólnie zaznaczyć, że w obszarze kompetencji i zadań federacji znajdują się sprawy zagraniczne, przeważająca część kwestii gospodarczych, finansowych oraz socjalnych, zaś w gestii landów kwestie związane z samorządem terytorialnym, oświatą, kulturą, porządkiem publicznym czy ochroną zdrowia<sup>9</sup>. Poza tym niebagatelne znaczenie ma zasada wymieniona w art. 31 (tzw. klauzula kolizyjności, *Kollisionsklausel*), który w przypadku kolizji przyznaje pierwszeństwo prawu federalnemu przed prawem krajowym. Przykładowo krajową nowelizację konstytucyjną może unieważnić zwykłe rozporządzenie federalne<sup>10</sup>. Ma to duże znaczenie również dla kwestii oddziaływania na sprawy europejskie.

Można zatem stwierdzić, opierając się na uregulowaniach konstytucyjnych, ale i na wieloletniej praktyce jej funkcjonowania w RFN, że została zapewniona znacząca przewaga federacji i władzy centralnej nad krajami, które stają się w licznych obszarach właściwie wykonawcami ustaw federalnych<sup>11</sup>. Zatem także w kwestii działalności na forum unijnym ich kompetencje mogą być znacznie ograniczone. Jeśli weźmiemy również pod uwagę sposób interpretacji prawa unijnego, który przyznaje wiele uprawnień przede wszystkim federacji, sprawia to, iż autonomiczność niemieckich krajów związkowych jest poważnie zagrożona.

Pomimo nieco sceptycznych przewidywań pojawiających się w literaturze przedmiotu, landy posiadają dwie kategorie instrumentów, którymi mogą wpływać na proces decyzyjny w UE. Jest to sposób formalny – poprzez Bundesrat – drugą izbę niemieckiego parlamentu, która reprezentuje kraje związkowe (dla systematyzacji po-

<sup>6</sup> Rozkład głosów w Bundesracie, [Online], dostępne: [http://www.bundesrat.de/cln\\_110/DE/Home/homepage\\_\\_node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/cln_110/DE/Home/homepage__node.html?__nnn=true), 19.05.2012.

<sup>7</sup> K.A. Wojtaszczyk, *Bundestag i Bundesrat w Republice Federalnej Niemiec*, Warszawa 1993, s. 9.

<sup>8</sup> E. Zieliński, *Zasada federalizmu*, [w:] S. Sulowski, K.A. Wojtaszczyk (red.), *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec (wybrane problemy)*, Warszawa 2005, ss. 86-87.

<sup>9</sup> Szczegółowe uregulowanie patrz: Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec, roz. VII, szczególnie art. 72-74 oraz E. Zieliński, op. cit., ss. 86-91.

<sup>10</sup> J.W. Tkaczyński, *Ustrój federalny Republiki Federalnej Niemiec a system decyzyjny Unii Europejskiej*, Kraków 2005, s. 57.

<sup>11</sup> E. Zieliński, op. cit., s. 90.

działu ta kategoria będzie też zawierała wszelkie uregulowania prawne, pochodzące zarówno z UZ, jak i z innych aktów prawnych, przede wszystkim z Ustawy o współpracy między federacją a krajami związkowymi w kwestiach dotyczących UE<sup>12</sup>) oraz metoda nieformalna – poprzez tworzenie przedstawicielstw landów przy UE, zwłaszcza w Brukseli, ale także bezpośrednie kontakty z rządem federalnym, euro-parlamentarzystami, lobbying w instytucjach unijnych, budowanie relacji i stosunków z innymi państwami<sup>13</sup> czy właśnie regionami w innych państwach członkowskich.

I chociaż na pierwszy rzut oka – zwłaszcza jeżeli przyjmiemy poglądy pozytywizmu prawniczego – mogłoby się wydawać, że pierwszy z instrumentów zapewne jest bardziej skuteczny, bo zagwarantowany konstytucyjnie, zabezpieczony prawnymi regulacjami, nie należy już na wstępie przesądzać tej kwestii. Obecnie jesteśmy świadkami ciągle powiększającego się znaczenia tzw. *soft law* czy zjawiska lobbingu, co widać, nie tylko w UE, ale także na arenie międzynarodowej. Dlatego dalsze części artykułu zostaną poświęcone kolejno obu kategoriom metod oddziaływania krajów związkowych, zaś podsumowanie będzie próbą rozstrzygnięcia, czy rzeczywiście ściśle prawne metody gwarantują większy sukces niż tzw. miękkie instrumenty wpływu.

### **Oddziaływanie formalne niemieckich krajów związkowych na politykę europejską RFN**

Rozpoczynając rozważania dotyczące formalnych metod oddziaływania, należy podkreślić, że momentem przełomowym dla procesu integracji stało się wejście w życie Traktatu z Maastricht (1 listopada 1993 r.). Na mocy Traktatu o UE dokonano przeniesienia kompetencji z poziomu narodowego na poziom europejski. Dla Niemiec zaś implikowało to konieczność prawnego uregulowania i dookreślenia nowej pozycji landów w polityce europejskiej<sup>14</sup>.

Głównym organem, poprzez który reprezentowane są interesy krajów związkowych, jest Bundesrat – określany jako urzeczywistnienie idei federalizmu<sup>15</sup> oraz jako forma kontroli biurokracji federalnej przez biurokrację landów<sup>16</sup>. Artykuł 50 UZ w zwięzły sposób formułuje funkcje drugiej izby niemieckiego parlamentu: współ-

<sup>12</sup> Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union, [Online], dostępne: [http://www.bundesrat.de/nn\\_6904/DE/struktur/recht/euzblg/euzblg-node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/nn_6904/DE/struktur/recht/euzblg/euzblg-node.html?__nnn=true) 30.04.2012.

<sup>13</sup> W. Łysik, H. Romaniec, *Wpływ landów Republiki Federalnej Niemiec na proces decyzyjny w Unii Europejskiej na przykładzie Badenii-Wirtembergii i Bawarii*, [w:] M. Kulesza, M. Sakowicz (red.), *Współdziałanie administracji rządowej i samorządowej w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 194.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 195.

<sup>15</sup> W. Zieliński, *Bundestag i Bundesrat*, [w:] S. Sulowski, K.A. Wojtaszczyk (red.), *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec (wybrane problemy)*, Warszawa 2005, ss. 122-123.

<sup>16</sup> M. Witkowska, *Kraje związkowe Republiki Federalnej Niemiec wobec wyzwań polityki europejskiej*, [w:] S. Sulowski (red.), *Polska i Republika Federalna Niemiec w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2007, ss. 106-107.

działanie w ustawodawstwie i administracji Federacji oraz w sprawach UE<sup>17</sup>. Na rosnące znaczenie ostatniego z wymienionych obszarów działania wskazuje określenie, którego użyli Roland Sturm i Heinrich Pehle, określając Bundesrat jako izbę europejską (*Der Bundesrat als „Europakammer”*), podczas gdy Bundestag jako młodszego partnera instytucji europejskich (*Der Bundestag als „Juniorpartner” der europäischen Institutionen*)<sup>18</sup>.

Odnosząc się do kwestii współdziałania w sprawach integracji europejskiej, jako podstawowe uregulowanie relacji federacji z krajami związkowymi należy przyjąć art. 23 UZ (określany przecież jako *Europa-Artikel*), a zwłaszcza ust. 2, który stanowi, że „w sprawach dotyczących UE współdziała Bundestag i za pośrednictwem Bundesratu kraje związkowe”. Powyższa regulacja została wprowadzona do konstytucji w 1992 r., aby umożliwić częściom federacji partycypację w podejmowaniu decyzji dotyczących integracji europejskiej. Artykuł jest *de facto* wyliczeniem wszystkich uprawnień krajów w UE: prawa do informacji – w formie obowiązku jak najwcześniejszego i szczegółowego przekazywania informacji izbom parlamentu przez rząd federalny (art. 23 ust. 2), prawa do zajęcia stanowiska (ust. 3), prawa do uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji federacji analogicznie do wewnątrz krajowych regulacji (ust. 4), uwzględnienia stanowiska Bundesratu w przypadku gdy sprawa dotyczy wyłącznych kompetencji krajów (ust. 5) oraz możliwości *zastąpienia* Niemiec przez landy poprzez przedstawiciela krajów związkowych określonego przez Bundesrat (ust. 6)<sup>19</sup>. Ponadto warto zwrócić uwagę na fakt, iż przekazanie praw suwerennych przez federację wymaga ustawy, na którą wyrazi zgodę również Bundesrat, zaś dla dokonania zmian traktatowych oraz wydania regulacji na poziomie unijnym, które spowodują zmianę UZ, wymaga się kwalifikowanej większości 2/3 głosów w obu izbach parlamentu<sup>20</sup>.

Zatem landy współkształtują stanowisko federacji w sprawach UE, jeżeli dotyczą one ich kompetencji ustawodawczych lub będą wywierały na nie wpływ. Zaś w wypadku kwestii należących do ich kompetencji wyłącznych (w zakresie oświaty, kultury, radia i telewizji), negocjacje w instytucjach unijnych prowadzi reprezentant krajów związkowych, wymieniony – jak już była o tym mowa – w art. 23. ust. 6 UZ. Dlatego też Bundesrat jest uprawniony do opiniowania każdego projektu Komisji Europejskiej, czy aby na pewno jest on zgodny z interesem poszczególnych regionów (landów).

Pozycję Bundesratu reguluje również wspomniana już Ustawa o współpracy federacji i krajów związkowych w sprawach UE z 12 marca 1993 r. (EUZBLG)<sup>21</sup>. Zgodnie z § 2 EUZBLG Bundesrat jest szczegółowo i niezwłocznie informowany przez rząd

<sup>17</sup> Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec, art. 50: „Za pośrednictwem Bundesratu kraje związkowe współdziałają w ustawodawstwie i administracji Federacji oraz w sprawach Unii Europejskiej”.

<sup>18</sup> R. Sturm, H. Pehle, *Das neue deutsche Regierungssystem*, Opladen 2001.

<sup>19</sup> Ibidem, ss. 81-82.

<sup>20</sup> Patrz: art. 23 ust. 1 oraz art. 79 ust. 2 Ustawy zasadniczej.

<sup>21</sup> Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union.

federalny o wszystkich ważnych z punktu widzenia krajów związkowych wydarzeniach w UE, Ministerstwo Spraw Zagranicznych przekazuje ponadto wszelkie istotne dla sprawy dokumenty, raporty, stanowiska, jeżeli zaś chodzi o kwestie wyjątkowo istotne, sprawą zajmuje się Izba Europejska (*Europakammer*) Bundesratu, której powołanie przewiduje art. 52 ust. 3a UZ. W tych stosunkowo rzadkich (jak do tej pory) przypadkach utworzenia tego ciała politycznego każdy z landów deleguje do Izby jednego przedstawiciela, który dysponuje taką samą liczbą głosów, jaką posiada dany land w Bundesracie<sup>22</sup>.

Po zapoznaniu się z przekazanymi informacjami i skonfrontowaniu ich z interesem landów Bundesrat może zająć stanowisko, które w zależności od kategorii sprawy (czy należy do kompetencji wyłącznych, czy jedynie będzie oddziaływać na sytuację krajów związkowych) jest wiążące (czyli Bundesrat posiada prawo weta) lub pełni jedynie funkcję opinii. Możliwości, jakie posiada Bundesrat w działalności na forum Unii, ocenia się w literaturze jako najbardziej rozwiniętą formę udziału drugiej izby parlamentu wśród innych państw członkowskich<sup>23</sup>.

Wsparciem dla drugiej izby niemieckiego parlamentu jest również obserwator krajów związkowych (*Länderbeobachter*). Instytucja ta została utworzona już na samym początku funkcjonowania Wspólnot – w 1956 r., podczas rokowań nad traktatami rzymskimi<sup>24</sup>. Fakt ten dowodzi, iż zawsze brano pod uwagę konieczność uwzględnienia udziału krajów związkowych w procesie decyzyjnym UE. Również R. Sturm i H. Pehle zauważają to w swojej publikacji, gdzie została zamieszczona tabela przedstawiająca „rozwój możliwości współudziału landów w polityce europejskiej”. Pierwszym krokiem jest właśnie utworzenie wspomnianej instytucji obserwatora, zaś ostatnim nowa treść art. 23 UZ<sup>25</sup>.

Kompetencje obserwatora nigdy nie były zbyt rozległe – do jego zadań należy przede wszystkim zbieranie informacji i przekazywanie ich Bundesratowi. Działa on jednak bezpośrednio w Brukseli, bierze też udział w posiedzeniach Rady UE i na miejscu śledzi, czy konkretne decyzje lub wydawane regulacje są zgodne z interesem krajów związkowych. Podejmuje działania dla dobra wszystkich landów, utrzymuje również stałą współpracę ze Stałym Przedstawicielstwem przy UE, jak również z biurami krajów związkowych<sup>26</sup> (szerzej na temat tych instytucji w kolejnym podrozdziale). I chociaż jego kompetencje zdają się być skromne, to bezpośrednie kontakty z instytucjami unijnymi i czerpanie informacji u źródła może być nieocenioną pomocą w działalności landów na forum unijnym. Rozważenie skuteczności tego rodzaju

<sup>22</sup> J. Frączek, *Lobbying rządowy w instytucjach Unii Europejskiej na przykładzie Republiki Federalnej Niemiec*, [Online], dostępne: [http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/RN\\_lobbying.pdf](http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/RN_lobbying.pdf), 05.05.2012, s. 13.

<sup>23</sup> M. Witkowska, op. cit., s. 109.

<sup>24</sup> J. Barcz, *Federalna struktura Republiki Federalnej Niemiec a jej członkostwo we Wspólnocie Europejskiej*, Opole 1992, s. 47.

<sup>25</sup> Więcej patrz: *Tabelle 5: Entwicklung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder in der Europapolitik*, R. Sturm, H. Pehle, op. cit., s.78.

<sup>26</sup> Więcej patrz: *Der Beobachter der Länder bei der Europäischen Union (Länderbeobachter)*, [Online], dostępne: <http://www.laenderbeobachter.de/>, 30.04.2012.



*miękkich* instrumentów będzie przedmiotem kolejnego punktu artykułu, a zaliczenie instytucji obserwatora do grupy formalnych środków oddziaływania usprawiedliwia jej ścisły związek z Bundesratem.

### **Oddziaływanie nieformalne niemieckich krajów związkowych na politykę europejską RFN**

W UE panuje powszechna opinia, że „w Brukseli trzeba być”<sup>27</sup>, czego potwierdzeniem jest również wymieniona już instytucja obserwatora, jak również biura przedstawicielskie regionów, których ilość oraz kompetencje rosną wraz z rozwojem organizacji. Filip Skawiński zaznacza, że z pewnością nie chodzi tu o kosztowną modę czy prestiż<sup>28</sup>, ale obecność w stolicy UE bez wątpienia przynosi wymierne korzyści.

Ścisłe powiązane z powyższymi instytucjami i ich działaniem jest pojęcie *lobbying*, które w Polsce jeszcze obecnie budzi pejoratywne skojarzenia, zapewne ze względu na stosunkowo znikomą skalę tego zjawiska. Jednak w Brukseli jest ono jak najbardziej akceptowane i bardzo rozpowszechnione, co więcej uważane za zajęcie prestiżowe<sup>29</sup>. Lobbying łączy w sobie bowiem elementy dyplomacji, biznesu i *savoir-vivre*<sup>30</sup>. Jest również określanym mianem rzecznictwa interesów i traktowany jako niezbędny składnik współczesnej demokracji, ponieważ stanowi formę aktywnego udziału obywateli w sprawowaniu władzy<sup>31</sup>. I chociaż wskazuje się na trudności definicyjne, można opisać to pojęcie jako wpływ grup interesu na decydentów (organy i instytucje publiczne, nie zaś osoby prywatne czy korporacje) celem osiągnięcia korzystnych dla tych grup zmian prawnych<sup>32</sup>. Należy podkreślić, że lobbying musi zawsze być zgodny z obowiązującym prawem oraz uznanymi przez społeczeństwo regułami moralnymi. Zatem postrzeganie go jako zjawiska negatywnego to efekt niezajomości jego istoty.

Jacek Frączek zaznacza, że lobbying w instytucjach unijnych to dla Niemców jedno z podstawowych narzędzi kształtowania polityki europejskiej<sup>33</sup>. I patrząc chociażby na dane liczbowe przedstawiające ilość niemieckich lobbystów w Brukseli, można zdecydowanie potwierdzić tę tezę. Obok 15 przedstawicielstw krajów związkowych (Hamburg oraz Szlezwik-Holsztyn posiadają jedno biuro pod nazwą Hanse-Office) działa przykładowo 100 niemieckich przedstawicielstw związków podmiotów gospodarczych czy liczne przedstawicielstwa sektora bankowego, przemysłowego oraz usług<sup>34</sup>.

<sup>27</sup> F. Skawiński, op. cit., s. 189.

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> J. Frączek, op. cit., s. 3.

<sup>30</sup> F. Skawiński, op. cit., s. 210.

<sup>31</sup> U. Kurczewska, M. Molęda-Zdziech, *Lobbying w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 13.

<sup>32</sup> J. Frączek, op. cit., s. 3.

<sup>33</sup> Ibidem, s. 2

<sup>34</sup> Ibidem, s. 11.

Wspomniane przedstawicielstwa (zwane również biurami informacyjnymi) zaczęły powstawać w Brukseli już w połowie lat 80. XX w., wtedy również kraje związkowe RFN jako jedne z pierwszych założyły tam takie instytucje. Ten moment ich pojawienia się tłumaczy przyjęcie Jednolitego aktu europejskiego, który umocnił pozycję regionów we Wspólnotach Europejskich<sup>35</sup>, co stało się impulsem dla krajów związkowych, aby zaznaczyć swą silną pozycję i samodzielność w federacji także na forum europejskim.

Biura nie mają statusu przedstawicielstw dyplomatycznych, ale stanowią dla nich wsparcie: zbierają i przekazują one landom informacje dotyczące najważniejszych wydarzeń w stolicy UE i w instytucjach unijnych, monitorują zmiany w legislacji dotyczącej polityk będących przedmiotem szczególnego zainteresowania konkretnego landu. Pełnią także funkcję doradczą wobec niemieckich podmiotów gospodarczych w ich kontaktach z organizacją<sup>36</sup> – czasem nawet dzielą budynki z rodzimymi firmami (jak np. Badenia-Wirtembergia z Boschem), co wynika z chęci zmniejszenia kosztów prowadzenia przedstawicielstwa, ale jednocześnie stanowi okazję do wzajemnego wsparcia. Ponadto biura mają za zadanie budowanie sieci kontaktów, rozszerzanie możliwości korzystania przez landy z programów unijnych, promowanie regionu. Ścisłe współpracują też z obserwatorem krajów związkowych, a także ze Stałym Przedstawicielstwem przy UE<sup>37</sup>. Ważnym aspektem ich działalności jest także organizowanie konferencji, *eventów* z zakresu tematycznego, na który chcą zwrócić szczególną uwagę oraz przyjęć będących okazją do nawiązywania kontaktów.

Przykładowo w 2005 r. biuro Hanse-Office zorganizowało konferencję, podczas której przedstawiło projekt lasera, w późniejszym okresie otrzymał on unijne dofinansowanie. Wzięło w niej udział wielu ekspertów UE, przedstawiciele Komisji Europejskiej, przedstawiciele polityki i biznesu<sup>38</sup>. Jest to niekiedy dyskusyjny punkt planu wydatków biur – wystawne przyjęcie w przedstawicielstwie Bawarii to koszt nawet 30 tys. euro<sup>39</sup>.

Głównymi adresatami wspomnianych działań lobbingowych są (jak widać nawet na przykładzie konferencji Hanse-Office) najważniejsze instytucje unijne: przede wszystkim Komisja Europejska (głównie ze względu na opłacalność oddziaływania *u źródle*, gdyż posiada ona inicjatywę ustawodawczą, jest uczestnikiem procesu legislacyjnego oraz zarządcą większości programów adresowanych do władz subcentralnych), ale także Parlament Europejski, Rada UE, Komitet Regionów<sup>40</sup>.

<sup>35</sup> W. Łysik, H. Romaniec, op. cit., ss. 196-197.

<sup>36</sup> A. Duda, *Współpraca rządu federalnego z administracją krajów związkowych w sferze polityki zagranicznej ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej RFN*, [w:] M. Kulesza, M. Sakowicz (red.), op. cit., s. 189.

<sup>37</sup> Więcej o funkcjach biur regionalnych patrz: F. Skawiński, op. cit., ss. 196-203.

<sup>38</sup> J. Frączek, op. cit., ss. 9-10.

<sup>39</sup> F. Skawiński, op. cit., s. 215.

<sup>40</sup> Więcej parz: F. Skawiński, op. cit., ss. 203-210.

Trzeba jednak zaznaczyć, że funkcjonowanie biur nie odbywa się bez konfliktów na linii landy – federacja. Podnoszone są zarzuty, że jedynie Stałe Przedstawicielstwo (na podstawie art. 32 ust. 1 UZ) jest uprawnione do reprezentowania interesów Niemiec<sup>41</sup>, a działalność 15 biur może implikować niebezpieczeństwo niepotrzebnej konkurencji pomiędzy tymi podmiotami, tym samym szkodząc wizerunkowi RFN na forum unijnym. Z kolei przedstawiciele drugiej strony zaprzeczają, bowiem ich działalność nie narusza zagwarantowanej konstytucyjnie kompetencji federacji do utrzymywania stosunków z innymi państwami. Oprócz tego podnoszone są kwestie problemowe związane z nazewnictwem: Ministerstwo Spraw Zagranicznych stoi na stanowisku, że powinno się używać nazwy „biura informacyjne”, a nie określenia „zagraniczne przedstawicielstwa” krajów związkowych, jak chciałyby kraje związkowe<sup>42</sup>.

Pomimo tych kontrowersji biura (tudzież przedstawicielstwa – abstrahując od spornego nazewnictwa, będą to określenia używane zamiennie) działają dość prężnie i realizują powierzone im zadania – naturalnie z różnym skutkiem. Prym wiedzie z pewnością Bawaria, której przedstawicielstwo dysponuje znacznymi nakładami finansowymi (roczny budżet na rok 2003 to ok. 1 900 000 euro), znakomitą lokalizacją oraz cieszy się ogromnym prestiżem. Dużym biurem w Brukseli dysponuje obok Bawarii np. Nadrenia Północna-Westfalia czy wspomniane już landy Szlezwik-Holsztyn i Hamburg. Regiony o wyraźnie zaznaczonej tożsamości dokładają wszelkich starań, aby być widocznymi w stolicy UE (jako przykłady obok Bawarii podano m.in. francuską Bretanię oraz Szkocję)<sup>43</sup>. Powyższe fakty zdają się potwierdzać tezę o bardziej wyrazistym znaczeniu regionów o większym potencjale gospodarczym i doświadczeniu w federacji.

Ponadto w literaturze przytaczany jest pogląd, jakoby siła oddziaływania biur (a przez nie analogicznie również regionów, które reprezentują) zależała w dużym stopniu od autonomii danego regionu<sup>44</sup>. W przeważającej części publikacji jako przykład podaje się niemieckie kraje związkowe w opozycji do regionów państw unitarnych, np. francuskich czy szwedzkich. Klaus Bachmann wskazuje, że regiony o największych kompetencjach we własnym państwie próbują wpływać na zmiany kształtu samej Unii, a ich dążenia stoją częstokroć w sprzeczności z interesami ich państw<sup>45</sup>. Można tu nawiązać do tezy F. Skawińskiego, która traktuje o niemożności postrzegania regionu jako szczebla poniżej państwa, gdyż jest on odrębnym podmiotem żyjącym często własnym życiem. Udałoby się znaleźć w Unii, a nawet w RFN przykłady potwierdzające ten pogląd.

<sup>41</sup> J. Barcz, op. cit., s. 47.

<sup>42</sup> A. Duda, op. cit., s. 189.

<sup>43</sup> F. Skawiński, op. cit., s. 189.

<sup>44</sup> Taki pogląd reprezentują: F. Skawiński, U. Kurczewska i M. Mołęda-Zdziech.

<sup>45</sup> K. Bachmann, *Więcej niż lobbying*, „Tygodnik Powszechny”, nr 23, [Online], dostępny: <http://www2.tygodnik.com.pl/unia/referendum/unia08.php>, 04.05.2012.

## Podsumowanie

Nie mogąc odmówić regionom znaczenia w UE, trzeba podkreślić, że ich pozycja jest wysoce zróżnicowana. Ich kompetencje zewnętrzne zdają się być dokładnie wprost proporcjonalne do uprawnień i zakresu samodzielności, jakie posiadają w ramach państwa narodowego. Zatem przez pryzmat trójpoziomowej relacji region – państwo narodowe – organizacja można stwierdzić, że pomiędzy dwoma pierwszymi stopniami *de facto* kształtuje się siła danego regionu, a relacja na linii region – UE to jedynie odzwierciedlenie już ukształtowanej sytuacji politycznej. Zasadna jest zatem teza, iż regiony państw federacyjnych są silniejszymi graczami na forum europejskim i jednocześnie w procesie decyzyjnym niż podmioty w państwach zregionalizowanych czy unitarnych.

Wracając do kwestii problemowych postawionych na początku, należy stwierdzić, iż kategorię rozstrzygnięcia, która kategoria instrumentów oddziaływania niemieckich krajów związkowych na unijne procesy decyzyjne jest skuteczniejsza, to zadanie bardzo trudne, jeśli nie niemożliwe. Przede wszystkim udaremnia to ich charakter – przyjęcie konkretnego aktu prawnego czy zablokowanie decyzji w Bundesracie można ocenić metodą zerojedynekową, ale wymierne korzyści czy nawiązane kontakty będące rezultatem przyjęcia w Brukseli już niekoniecznie. Dlatego należałoby raczej traktować formalny i nieformalny sposób wpływu jako uzupełniające się i współgrające ze sobą metody.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że regiony to bardzo ważne podmioty w niemieckiej polityce europejskiej, ale również na forum całej UE. Potwierdzeniem tego niech będą słowa byłego przewodniczącego Komisji Europejskiej, Romano Prodiego (nie przez przypadek skierowane właśnie do premierów niemieckich landów): „niezależność polityczna regionów [stanowi] element konstytutywny procesu integracji europejskiej”<sup>46</sup>. To pokazuje, że pomimo przeszkód (głównie natury prawnej) landy będą obecne na unijnej scenie politycznej.

### Literatura

#### Dokumenty:

- Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, [Online], dostępne: <http://prawo.uni.wroc.pl/pliki/1926>, 30.04.2012.
- Ustawa o współpracy federacji i krajów związkowych w sprawach UE, [Online], dostępne: [http://www.bundesrat.de/nn\\_6904/DE/struktur/recht/euzblg/euzblg-node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/nn_6904/DE/struktur/recht/euzblg/euzblg-node.html?__nnn=true), 30.04.2012.
- Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec, [Online], dostępne: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/niemcy.html>, 28.04.2013.

#### Druki zwarte:

- Barcz J., *Federalna struktura Republiki Federalnej Niemiec a jej członkostwo we Wspólnocie Europejskiej*, Opole 1992.

---

<sup>46</sup> F. Skawiński, op. cit., s. 217.

REGIONY W PROCESIE DECYZYJNYM UNII EUROPEJSKIEJ NA PRZYKŁADZIE LANDÓW  
W REPUBLICIE FEDERALNEJ NIEMIEC

- Kurczewska U., Mołęda-Zdziech M., *Lobbing w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000.
- Rudzio W., *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2006.
- Skawiński F., *Reprezentacja interesów regionów w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Sturm R., Pehle H., *Das neue deutsche Regierungssystem*, Opladen 2001.
- Tkaczyński J.W., *Ustrój federalny Republiki Federalnej Niemiec a system decyzyjny Unii Europejskiej*, Kraków 2005.
- Wojtaszczyk K.A., *Bundestag i Bundesrat w Republice Federalnej Niemiec*, Warszawa 1993.

**Najważniejsze artykuły:**

- *Der Beobachter der Länder bei der Europäischen Union (Länderbeobachter)*, [Online], dostępne: <http://www.laenderbeobachter.de/>, 30.04.2012.
- Bachmann K., *Więcej niż lobbing*, „Tygodnik Powszechny”, nr 23, [Online], dostępne: <http://www2.tygodnik.com.pl/unia/referendum/unia08.php>, 04.05.2012.
- Bieniada R., *Proces europeizacji niemieckich krajów związkowych: narodziny technokracji?*, [w:] T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyk, M. Małecki (red.), *Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.
- Duda A., *Współpraca rządu federalnego z administracją krajów związkowych w sferze polityki zagranicznej ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej RFN*, [w:] M. Kulesza, M. Sakowicz (red.), *Współdziałanie administracji rządowej i samorządowej w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.
- Frączek J., *Lobbing rządowy w instytucjach Unii Europejskiej na przykładzie Republiki Federalnej Niemiec*, [Online], dostępne: [http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/RN\\_lobbing.pdf](http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/RN_lobbing.pdf), 05.05.2012.
- Łysik W., Romaniec H., *Wpływ landów Republiki Federalnej Niemiec na proces decyzyjny w Unii Europejskiej na przykładzie Badenii-Wirtembergii i Bawarii*, [w:] M. Kulesza, M. Sakowicz (red.), *Współdziałanie administracji rządowej i samorządowej w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.
- Witkowska M., *Kraje związkowe Republiki Federalnej Niemiec wobec wyzwań polityki europejskiej*, [w:] S. Sulowski (red.), *Polska i Republika Federalna Niemiec w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2007.
- Zieliński W., *Bundestag i Bundesrat*, [w:] S. Sulowski, K.A. Wojtaszczyk (red.), *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec (wybrane problemy)*, Warszawa 2005.
- Zieliński E., *Zasada federalizmu*, [w:] S. Sulowski, K.A. Wojtaszczyk (red.), *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec (wybrane problemy)*, Warszawa 2005.



## KRZYSZTOF DEREŃ

Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych,  
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

### Rozwój strefy Schengen

**Streszczenie:** Strefa Schengen jest jednym z najbardziej zauważalnych symboli Unii Europejskiej (UE). Swoim zasięgiem obejmuje obszar zamieszkały przez ponad 400 mln Europejczyków i nawet wykracza poza państwa należące do UE. W artykule został przedstawiony rozwój strefy Schengen do chwili obecnej – z początkowych 5 do 26 państw. Zaprezentowane zostały działania, które doprowadziły do urzeczywistnienia idei braku kontroli na granicach wewnętrznych pomiędzy państwami członkowskimi UE. Powstanie strefy Schengen niewątpliwie wzmocniło integrację europejską oraz zapoczątkowało szeroką współpracę państw członkowskich w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego.

#### Wstęp

Istnienie strefy Schengen jest niezbędne dla dalszego rozwoju Unii Europejskiej. Powstanie i rozwój strefy Schengen, czyli ogromnego obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych UE, było niezbędne dla zaistnienia jednolitego rynku, rozwoju konkurencyjności oraz tworzenia prawdziwej unii gospodarczej i walutowej. W programie prac Komisji Europejskiej (KE), jaki został przedstawiony na 2013 r., jest mowa m.in. o zwiększaniu konkurencyjności za pośrednictwem jednolitego rynku<sup>1</sup>. Strefa Schengen i związana z nią gwarancja swobodnego przepływu osób i towarów warunkuje dalszą pomyślność rozwoju jednolitego rynku w UE oraz konkurencyjność unijnej gospodarki. Poza tym rozwiązania z zakresu bezpieczeństwa przyjęte podczas tworzenia strefy Schengen oraz w toku jej dalszego rozwoju pomagają budować bezpieczną i otwartą UE dla jej obywateli. Budowa bezpiecznej i otwartej Europy jest kolejnym ważnym obszarem tematycznym będącym w zakresie zainteresowania Komisji Europejskiej na 2013 r.<sup>2</sup> Propozycje Komisji w tym obszarze tematycznym są w zasadzie dalszym rozwijaniem instrumentów przyjętych w ramach strefy Schengen. Obszar Schengen jest jednym z najbardziej zauważalnych dorobków Unii Europej-

<sup>1</sup> Por. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Program prac Komisji na rok 2013, Strasburg, s. 5, [Online], dostępne: [http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp2013\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp2013_pl.pdf), 25.07.2013.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 11.

skiej. Dzięki strefie Schengen obywatele państw członkowskich mogą rzeczywiście czuć się jak obywatele nie tylko swoich państw, ale także całej Unii. To osiągnięcie wypracowywane było przez wiele lat i pomaga w znacznym stopniu tworzyć tożsamość UE. Obszar bezgraniczny, a ściśle mówiąc, obszar bez kontroli granicznej, gdyż granice między państwami nadal istnieją, jest oparty na zbiorowym zaufaniu państw członkowskich wobec siebie. Rezygnacja z pełnej kontroli na swoich granicach przez dane państwo oznacza przeniesienie tej kontroli na wyższy zbiorowy poziom i zaostrożenie jej na granicach zewnętrznych Unii. Wiąże się to z tym, że na państwach, których granice zewnętrzne są zarazem granicą zewnętrzną UE, ciąży większa odpowiedzialność za jej skuteczną ochronę. Większa odpowiedzialność zarazem nie musi być wcale obciążeniem, gdyż dane państwo chroniące granicę zewnętrzną może liczyć na pomoc UE i solidarność innych państw z racji należenia do wielkiej europejskiej rodziny państw UE. W systemie bez wewnętrznej kontroli granicznej należy także pamiętać, że skuteczność ochrony granic UE i jej bezpieczeństwa wewnętrznego jest mierzona skutecznością jej najsłabszego ogniwa.

### Układ z Schengen

14 czerwca 1985 r. doszło do podpisania Układu pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Francuską, Wielkim Księstwem Luksemburga i Królestwem Niderlandów w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach<sup>3</sup>. Do zawarcia umowy doszło w pobliżu małej miejscowości Schengen w Luksemburgu na parowcu „Princesse Marie Astrid” płynącym rzeką Mozela. Tę nieznaną do tej pory miejscowość wybrano na miejsce podpisania tego ważnego Układu<sup>4</sup> ze względu na jej usytuowanie na styku granic Francji, Niemiec i Luksemburga oraz położenie nad Mozela (która jest ważnym szlakiem komunikacyjnym). Jego zawarcie odbyło się poza prawem wspólnotowym. Układ z Schengen składa się z 33 artykułów. Zawarte są w nich konkretne środki i rozwiązania, dzięki którym w przeciągu kilku lat pięć państw osiągnąć miało całkowite zniesienie kontroli na wspólnych granicach, czyli unię paszportową. Niejako więc w integrującym się obszarze Wspólnot Europejskich (WE) miał istnieć jeszcze bardziej zintegrowany i połączony ze sobą obszar.

Środki, jakie są zawarte w Układzie, dzielą się na środki krótkoterminowe (zapisane w Tytule I Układu) oraz na środki długoterminowe (zapisane w Tytule II Układu). Artykuł 30 przewidywał, że środki krótkoterminowe wejdą w życie od dnia 1 stycznia 1986 r., a środki długoterminowe od dnia 1 stycznia 1990 r. Tak więc państwa, które zawarły ten Układ, na realizację środków krótkoterminowych miały trochę więcej niż pół roku czasu. W zawartym porozumieniu do środków krótkoterminowych zaliczono: wprowadzenie wspólnej odprawy granicznej (zamiast sąsiednich krajowych punktów kontroli granicznej), zastąpienie kontroli szczegółowej zwykłą kontrolą

<sup>3</sup> Por. Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, [w:] Dz.U. WE nr L 239 z 22.09.2000 r.

<sup>4</sup> Znanego też jako Schengen I.



wzrokową przejeżdżających pojazdów (czyli stosowanie kontroli wizualnej), wprowadzenie możliwości przekraczania granicy dla mieszkańców terenów przygranicznych w dowolnym czasie, a także poza punktami kontroli granicznej, wprowadzenie ułatwień poprzez zniesienie szczegółowych kontroli dla kierowców trudniących się zarobkowym przewozem osób, a także transgranicznym transportem towarów (między krajami, które zawarły umowę)<sup>5</sup>.

Aby ułatwić kontrolę wzrokową służbom granicznym, a dzięki temu umożliwić płynne przekraczanie granicy dużej liczbie samochodów, wprowadzono zasadę, że kierujący przytwierdzali na przedniej szybie swoich pojazdów zieloną tarczę o minimalnej średnicy ośmiu centymetrów – tzw. zielony punkt. Przytwierdzenie tej tarczy było informacją ze strony kierującego pojazdem do służb granicznych, że w danym samochodzie przewożone są towary dozwolone w ramach zwolnień celnych, a pasażerowie (którzy są obywatelami Wspólnot Europejskich) dostosowali się do przepisów o wymianie walut oraz przekraczają granicę zgodnie z normami kontroli granicznej.

Natomiast środki długoterminowe zawarte w Układzie z Schengen obejmowały: całkowite zniesienie kontroli na wspólnych granicach wewnętrznych poprzez przesunięcie ich na granice zewnętrzne, harmonizację polityk wizowych i zasad wjazdu obywateli państw trzecich na terytorium państw strefy Schengen, wypracowanie środków, w celu zapobiegania nielegalnej imigracji z państw niebędących członkami Wspólnot, zwiększenie poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego państw, które zawarły ten Układ, harmonizację przepisów dotyczących kontroli granicznych, a także dotyczących broni i materiałów wybuchowych, środków odurzających i meldowania podróży w hotelach.

Aby móc znieść kontrolę na wspólnych granicach, a zarazem nie zmniejszyć w ten sposób bezpieczeństwa wewnętrznego państw-sygnatariuszy, w Układzie znalazły się istotne zapisy o harmonizacji i zwiększeniu zakresu współpracy policyjnej, harmonizacji przepisów celnych i ich uproszczeniu (jak choćby zbieranie danych w jednym dokumencie), zacieśnieniu współpracy w wymiarze polityki celnej i zwiększeniu ulg celnych. Aby skuteczniej zwalczać przestępczość zorganizowaną i zwiększyć efektywność policji, rozważano wprowadzenie prawa do kontynuacji pościgu przez funkcjonariuszy na terenie sąsiedniego państwa-sygnatariusza Układu<sup>6</sup>.

Dla realizacji tych celów postanowiono współpracować zarówno na poziomie państw, które zawarły Układ, jak i na poziomie Wspólnot Europejskich. Wynikiem tych działań miało być utworzenie od 1 stycznia 1990 r. unii paszportowej na tery-

<sup>5</sup> Rezygnacja z tych kontroli nie oznaczała, że tacy kierowcy nigdy nie będą sprawdzani, np. w przypadku ciężarówek przewożących towary mogły zostać wprowadzone automatyczne systemy wazące na miejscu, co bardzo skracało czas na wypadek kontroli. Możliwość kontroli powodowała, że kierowcy nie mogli pozwolić sobie na łamanie przepisów, a zarazem rezygnacja z kontroli każdego pojazdu sprawiała, że kierowcy, których pracą zarobkową było przewożenie towarów, nie tracili cennego czasu na wielogodzinne stanie w kolejce na granicy.

<sup>6</sup> Opracowane na podstawie dokumentu: Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluxu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, [w:] Dz.U. WE nr L 239 z 22.09.2000 r.

torium Belgii, Francji, Luksemburga, Niderlandów i Niemiec. Bardziej zintegrowany obszar – unia paszportowa – istnieć miał wewnątrz szerszego obszaru Wspólnot Europejskich. Po części było to wynikiem braku gotowości i chęci niektórych państw WE do głębszej integracji.

Z jednej strony możemy to zjawisko uznać za pozytywne, gdyż dzięki temu Wspólnoty Europejskie nie popadły w stagnację i mogły się dalej rozwijać, a działania kilku państw – liderów integracji – pociągnęły za sobą państwa niezdecydowane, dając wynik pogłębionej integracji w o wiele szerszym gronie. Z drugiej strony doprowadziło to do powstania zjawiska dwóch prędkości integracji<sup>7</sup> i dzielenia państw na mniej i bardziej uprzywilejowane, co z pewnością nie było intencją ojców-założycieli Wspólnot Europejskich.

W podpisaniu Układu z Schengen i w zawartych w nim środkach krótkoterminowych i długoterminowych możemy doszukiwać się początków współpracy w dziedzinach obecnie niezwykle istotnych dla funkcjonowania Unii Europejskiej, takich jak: współpraca celna, policyjna, zwalczanie przemytu ludzi, narkotyków, broni i materiałów wybuchowych, wspólne zasady pobytu cudzoziemców i zagadnienia podatkowe (w sytuacji przekraczania granicy)<sup>8</sup>. W Układzie z Schengen warto wspomnieć o pewnej dość istotnej rzeczy. Jak zauważa Hans C. Taschner, każdy obywatel Wspólnot Europejskich (nawet z państw, które nie były sygnatariuszami Układu) mógł się cieszyć z przywilejów braku kontroli na granicach wewnętrznych w państwach Schengen<sup>9</sup>.

### Konwencja wykonawcza Schengen

Układ z Schengen wyznaczył wiele obszarów, w których polityki państw-sygnatariuszy musiały być ujednoczone i zharmonizowane. Układ, który był dość krótki i ogólnikowy (tylko 33 artykuły), wskazywał punkt docelowy – zniesienie kontroli na wewnętrznych granicach. Należało więc teraz prowadzić negocjacje w ustalonych przez ten Układ obszarach i wprowadzić konkretne, szczegółowe zapisy, które by wszystko regulowały. Obawiano się, że brak punktów kontrolnych spowoduje zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego w państwach oraz znaczny wzrost liczby przestępstw popełnianych przez zorganizowane grupy. Były też obawy związane ze wzrostem bezrobocia wśród funkcjonariuszy straży granicznej i służby celnej. Wiele jednostek musiało zostać zreorganizowanych, a niektórzy funkcjonariusze przesunięci na granice zewnętrzne (w związku ze zwiększeniem tam kontroli) czy oddelegowani do innych zadań.

Aby mogły zostać usunięte kontrole na granicach wewnętrznych, najpierw musiał zostać spełniony warunek – osiągnięcie wysokiego poziomu bezpieczeństwa we-

<sup>7</sup> Możemy zobaczyć to wyraźnie na przykładzie obecnej sytuacji w Unii Europejskiej.

<sup>8</sup> Por. P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 48.

<sup>9</sup> Por. H.C. Taschner, *Tło historyczne wejścia w życie Układu z Schengen oraz jego związek z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską*, [w:] J. Beczała (red.), *Układ z Schengen. Współpraca policji i organów sprawiedliwości po Maastricht*, Łódź 1998, s. 29.

wewnętrzny i wprowadzenie realnych działań w zakresie jego zapewnienia. Miało się to odbyć poprzez efektywną kooperację służb celnych, policyjnych i migracyjnych państw Strefy Schengen<sup>10</sup>. Negocjacje w sprawie wypracowania standardów współpracy danych służb i harmonizacji przepisów odbywały się w czterech grupach roboczych: I – Policja i bezpieczeństwo, II – Ruch osobowy, III – Transport, IV – Cło i ruch towarów. Istniały też grupy specjalne, np. w sprawie Systemu Informacyjnego Schengen i podgrupy w sprawie tematów szczegółowych<sup>11</sup>. Po zakończeniu negocjacji, 19 czerwca 1990 r. podpisana została Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen<sup>12</sup>.

Na Konwencję składają się 142 artykuły pogrupowane w 8 Tytułów, które brzmią następująco: I – Definicje, II – Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych i przepływ osób, III – Policja i bezpieczeństwo, IV – System Informacyjny Schengen, V – Transport i przepływ towarów, VI – Ochrona danych osobowych, VII – Komitet Wykonawczy, VIII – Postanowienia końcowe. W skład Konwencji wchodzi również: Akt końcowy (w którym zawarto wspólne deklaracje w sprawie brzmienia 6 artykułów), Protokół (zawierający wspólne oświadczenia państw w sprawie zakresu Konwencji, a także jednostronne deklaracje RFN w sprawie wykładni Konwencji i Królestwa Belgii w sprawie wykładni art. 67), Wspólna Deklaracja Ministrów i Sekretarzy Stanu w sprawie kontynuacji rozmów, a także Deklaracja w zakresie dokonywania pościgu (odnośnie do art. 41 ust. 9)<sup>13</sup>.

Każdy z tytułów i artykułów jest bardzo istotny, gdyż zawarte w nim zapisy regulują formy i zasady współpracy szeregu służb. To m.in. na tej Konwencji wykonawczej<sup>14</sup> bazują służby podczas wykonywania swoich obowiązków w obszarze granicznym, a także państwa podczas określania swoich kompetencji i możliwości działań w danej sprawie. Na początku Konwencji umawiające się strony podjęły próbę wyjaśnienia przyczyn jej zawarcia. Były to: chęć wypełnienia zobowiązań wynikających z podpisania Układu z Schengen, a także chęć realizacji celów, jakie postawiły przed sobą Wspólnoty Europejskie w traktatach. Mianowicie państwa-sygnatariusze w Traktacie ustanawiającym Wspólnoty Europejskie, uzupełnionym Jednolitym aktem europejskim (JAE) z 1986 r. zapowiedziały utworzenie rynku wewnętrznego, który objąć miał obszar bez granic wewnętrznych<sup>15</sup>. Strony, które podpisały tę Konwencję, realizowały

<sup>10</sup> Por. A. Dudzic, *Polska w strefie Schengen*, Warszawa 2009, s. 4, [Online], dostępne: [http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/BC22AD146CCB3C4DC12575CB002B1457/\\$file/boszura\\_schengen.pdf](http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/BC22AD146CCB3C4DC12575CB002B1457/$file/boszura_schengen.pdf), 22.11.2011.

<sup>11</sup> Por. P. Wawrzyk, op. cit., ss. 48-49.

<sup>12</sup> Por. Konwencja wykonawcza do układu z Schengen z 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, [w:] Dz.U. WE nr L 239 z 22.09.2000 r.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Zwanej też jako drugie porozumienie z Schengen, tzw. wykonawcze lub Schengen II.

<sup>15</sup> W Jednolitym akcie europejskim art. 13 do Traktatu EWG (w miejscu art. 8a) dodał następujące postanowienia: „art. 8a: Wspólnota podejmuje odpowiednie środki w celu stopniowego ustanowienia rynku wewnętrznego do 31 grudnia 1992 r. [...] Rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami niniejszego Traktatu”. Zob. Jednolity akt europejski z 1986 r., [w:] Dz.U. WE nr L 169 z 29.6.1987 r.

więc te zamiary (choć poza prawem wspólnotowym), jednocześnie podkreślając, że odbywa się to „bez uszczerbku dla środków podejmowanych w celu wprowadzania w życie postanowień Traktatu”<sup>16</sup>, uznając tym samym prymat prawa wspólnotowego.

W Konwencji dość istotny jest Tytuł III – Policja i bezpieczeństwo. W rozdziale 1 tego Tytułu określone są zasady współpracy policyjnej. Wprowadzone są w nim instrumenty zapowiedziane w Układzie z Schengen i czyniące pracę policji bardziej skuteczną, czyli pościg transgraniczny i obserwacja transgraniczna, a także wymiana oficerów łącznikowych. Poza tym współpraca wszystkich służb ma polegać na wzajemnym przekazywaniu sobie informacji, m.in. wniosków o pomoc w danej sprawie kierowane przez jedną ze stron i odpowiedzi na takie wnioski oraz na wymianie innych użytecznych informacji. Pozostałe środki kompensacyjne wprowadzone w ramach Konwencji i wyrównujące deficyt bezpieczeństwa powstały na skutek zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych to m.in.:

- jednolity reżim przekraczania granic zewnętrznych (lądowych, morskich i powietrznych) oparty o przepisy prawa wewnętrznego danego państwa, lecz uwzględniający równolegle interesy i bezpieczeństwo pozostałych państw Schengen;
- ujednoczenie polityki wobec cudzoziemców w zakresie wiz, warunków ruchu turystycznego oraz prawa do odmowy wjazdu na obszar Schengen; wprowadzono wizy krótkoterminowe (na okres do trzech miesięcy) oraz wizy długoterminowe (na okres dłuższy niż trzy miesiące). Wizy długoterminowe są wizami krajowymi i ich wydawanie leży w gestii poszczególnych państw członkowskich<sup>17</sup>;
- wprowadzenie wspólnych procedur azylowych w zakresie tzw. reguł właściwości, wskazujących, które państwo powinno rozpatrywać wnioski o udzielenie azylu, niezależnie od tego, w którym państwie Schengen ten wniosek złożono<sup>18</sup>;
- wzmocniona współpraca sądownicza w sprawach karnych i ekstradycyjnych (uzupełniająca przepisy Konwencji Rady Europy z 1957 r. i 1959 r.)<sup>19</sup>, w tym uproszcze-

<sup>16</sup> Preambuła Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluxu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, [w:] Dz.U. WE nr L 239 z 22.09.2000 r.

<sup>17</sup> Obywatele spoza państw członkowskich Wspólnot Europejskich, aby móc wjechać na obszar Schengen, oprócz wizy byli objęci szeregiem różnego rodzaju obostrzeń: musieli posiadać inne ważne dokumenty określone przez Komitet Wykonawczy, uprawniające ich do przekraczania granicy oraz posiadać wystarczające środki finansowe na pobyt w danym kraju i na powrót, w razie konieczności musieli także pokazać dokumenty uzasadniające cel i warunki pobytu, nie mogli być objęci odmową wjazdu do obszaru Schengen (wpis dotyczący odmowy w SIS), nie mogli być też uznani za zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego lub stosunków międzynarodowych państw członkowskich Schengen. Por. art. 5 Konwencji wykonawczej Schengen, [w:] Dz.U. WE nr L 239 z 22.09.2000 r.

<sup>18</sup> Określa to roz. 7 Tytułu II Konwencji wykonawczej Schengen. Zarazem 15 czerwca 1990 r. w ramach WE w Dublinie podpisana została Konwencja wyznaczająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl, złożonych w jednym z państw członkowskich Wspólnot Europejskich (tzw. konwencja dublińska). Zastąpiła ona odpowiednie regulacje Konwencji wykonawczej Schengen.

<sup>19</sup> European Convention on Extradition, [w:] CETS No.: 024 z 13.12.1957 r.; European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, [w:] CETS No.: 030 z 20.04.1959 r.

nie ekstradycji, przekazywania dokumentów w trybie pomocy prawnej w różnych fazach postępowania karnego, a także rozciągnięcie współpracy na przestępstwa podatkowe, wykonywanie zagranicznych orzeczeń sądowych oraz stosowanie zasady *ne bis in idem*<sup>20</sup>;

- pogłębiona współpraca w zwalczaniu handlu narkotykami i środkami odurzającymi, w ramach której przewidziano powołanie stałej grupy roboczej złożonej z przedstawicieli władz policyjnych i celnych z poszczególnych państw Schengen, w celu wypracowania skuteczniejszej polityki antynarkotykowej, a także, aby uwzględnić praktyczne i techniczne aspekty tej współpracy;
- wspólne zasady dotyczące posiadania, transportu oraz obrotu bronią palną i amunicją;
- stworzenie i funkcjonowanie Systemu Informacyjnego Schengen (SIS), a także bezpieczeństwo zawartych tam danych (opisane w Tytule IV Konwencji);
- zasady ochrony danych osobowych (opisane w Tytule VI Konwencji), w tym wymóg, do czasu wejścia tej Konwencji w życie, przyjęcia niezbędnych przepisów krajowych przez umawiające się strony, aby osiągnąć poziom ochrony danych osobowych przynajmniej równy temu osiągniętemu w wyniku Konwencji Rady Europy o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych z 28 stycznia 1981 r.<sup>21</sup>

Warto zwrócić uwagę na zawarte w środkach kompensacyjnych zapisy o pogłębionej współpracy sądowniczej. Umieszczone są one przede wszystkim w rozdziale 2, 3 i 4 Tytułu III. Były to jedne z pierwszych zapisów, tak istotnych dla rozwinięcia współpracy sądowniczej najpierw w ramach Wspólnot Europejskich, a później w Unii Europejskiej. Wzmocnienie współpracy sądowniczej pomiędzy państwami członkowskimi strefy Schengen było jednym z elementów wzmocnienia bezpieczeństwa na obszarze bez kontroli granicznej. Miało także w znacznym stopniu zwiększyć skuteczność działania służb, ułatwić egzekwowanie prawa i prowadzenie transgranicznych dochodzeń.

Przyjęte środki kompensacyjne zapoczątkowały ścisłą i wielowymiarową współpracę wielu służb państw członkowskich Schengen, a później jeszcze szerszej grupy członków UE. Ich najważniejszym celem było utrzymanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa na obszarze „Schengenlandu”<sup>22</sup> poprzez zapobieganie napływowi niepożądanych osób z państw trzecich (ściśle i rygorystyczne przepisy wjazdowe, harmonizacja przepisów), a także poprzez utrudnienie wykorzystania zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych przez grupy przestępcze (System Informacyjny Schengen, koordynacja działania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo).

<sup>20</sup> Nikt nie może być osądzony dwukrotnie w tej samej sprawie.

<sup>21</sup> Por. R. Rybicki, *Ochrona granic zewnętrznych w kontekście współpracy Schengen*, [w:] F. Jasiński, K. Smoter (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005, s. 169; A. Dudzic, op. cit., s. 5.

<sup>22</sup> Często używane określenie obszaru Schengen.

Dla celów wdrażania Konwencji ustanowiono Komitet Wykonawczy (Tytuł VII). Każde z państw-sygnatariuszy miało jedno miejsce w Komitecie i było reprezentowane przez właściwego do omawianej sprawy ministra z resortu, w którego kompetencjach leżała dana sprawa. Minister mógł być również wspomagany przez ekspertów, którzy brali wtedy udział w pracach Komitetu. Decyzje w Komitecie podejmowane były jednomyślnie. W celu właściwego przygotowania aktów prawnych<sup>23</sup> Komitetowi nadano uprawnienia powoływania grup roboczych składających się z przedstawicieli organów administracyjnych państw-sygnatariuszy. „Grupy robocze, które działały to: Centralna Grupa Negocjacyjna (Grupa Traktatowa i Grupa Kierownicza) oraz grupy techniczne, zajmujące się następującymi dziedzinami: Grupa Robocza I – sprawy policji i bezpieczeństwa wewnętrznego, broni, a także telekomunikacji, Grupa Robocza II – sprawy ruchu osobowego, azylu, wiz i ekstradycji, Grupa Robocza III – współpraca sądowa, Grupa Robocza IV – obszar granic zewnętrznych, Grupa ds. Przemytu Narkotyków, Komitet Techniczny SIS”<sup>24</sup>.

Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych przesunęło się w czasie (z pierwotnie planowanego i zapisanego w Układzie z Schengen, ale niezrealizowanego terminu – 1 stycznia 1990 r.). Zmian w obszarze prawnym związanym z bezpieczeństwem granic było dość dużo i państwa członkowskie na wykonanie wszystkich przepisów i wprowadzenie aktów prawnych w życie potrzebowały kilku lat<sup>25</sup>. 22 grudnia 1994 r. przedstawiciele państw złożyli deklarację o gotowości wywiązania się ze zobowiązań wynikających z Układu z Schengen. Konwencja wykonawcza, po ratyfikacji we wszystkich państwach-sygnatariuszach weszła w życie 26 marca 1995 r.<sup>26</sup> Oznaczało to, że w tym dniu (prawie 10 lat po podpisaniu Układu z Schengen) zniesione zostały kontrole graniczne na lądowych, morskich i lotniczych przejściach granicznych między Belgią, Niemcami, Francją, Luksemburgiem, Holandią, Hiszpanią i Portugalią (te dwa ostatnie kraje dołączyły do umów z Schengen dzięki porozumieniu podpisanemu 25 czerwca 1991 r. w Bonn). Natomiast Włochy, a także Grecja, Austria, Islandia, Dania, Norwegia, Finlandia i Szwecja uzyskały status obserwatorów.

### **Przystąpienie kolejnych państw do strefy Schengen**

Jeszcze przed wejściem w życie Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen w 1995 r., na początku lat 90. do inicjatywy pięciu państw szybko zaczęli dołączać

<sup>23</sup> O tym, jak istotne było działanie Komitetu Wykonawczego, a także, jak wiele jeszcze przepisów musiało być uchwalonych, aby umożliwić bezpieczne zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych państw Schengen, świadczy fakt, że Komitet wydał ok. 200 aktów prawnych, aby przepisy Konwencji wprowadzić w życie.

<sup>24</sup> Por. P. Wawrzyk, op. cit., ss. 58-59.

<sup>25</sup> W Akcie końcowym znalazł się zapis: „Konwencja nie wejdzie w życie, dopóki nie zostaną spełnione w państwach-sygnatariuszach warunki niezbędne dla jej stosowania oraz dla efektywnej kontroli na granicach zewnętrznych”. Por. Akt końcowy Konwencji wykonawczej Schengen, [w:] Dz.U. WE nr L 239 z 22.09.2000 r.

<sup>26</sup> Por.: P. Wawrzyk, op. cit., s. 49.

inni członkowie Wspólnot Europejskich. Do obydwu umów przystąpiły Włochy<sup>27</sup> (porozumienie z Włochami podpisane 27 listopada 1990 r.), Hiszpania i Portugalia w 1991 r., Grecja (porozumienie w Madrycie 6 listopada 1992 r.), Austria – 28 kwietnia 1995 r., Dania, Finlandia i Szwecja – 19 grudnia 1996 r.<sup>28</sup> W przypadku Danii warto wspomnieć o pewnym wyjątku dotyczącym stosowania przez to państwo przepisów Schengen. Dania ma prawo decydować o stosowaniu wszelkich nowych środków przyjętych na mocy Tytułu IV Traktatu WE w obrębie ram prawnych UE, nawet w przypadku tych, które podejmowane są na rzecz rozwoju dorobku Schengen<sup>29</sup>. W przypadku podjęcia przez Radę decyzji w sprawie inicjatywy, która ma na celu rozwój Schengen, Dania w terminie sześciu miesięcy postanawia, czy dokona transpozycji tej decyzji do swojego porządku prawnego<sup>30</sup>.

Do Układu z Schengen mogły też dołączyć państwa spoza Wspólnoty. Zostało to zrealizowane w praktyce i korzyści płynące z uczestniczenia w obszarze bez kontroli granicznej (w „Schengenlandii”) stały się udziałem Norwegii i Islandii w 2001 r.<sup>31</sup> Natomiast Szwajcaria podpisała pierwsze stosowne porozumienia w 2004 r. (ale dopiero w 2009 r. stała się pełnoprawnym członkiem strefy Schengen)<sup>32</sup>. Przystąpienie Norwegii, Islandii i Szwajcarii było możliwe ze względu na to, że państwa te od zawsze były bardzo blisko związane z Unią Europejską. Mają one silne powiązania gospodarcze ze Wspólnotami (należą do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu – EFTA<sup>33</sup>) i współpracują z UE w wielu dziedzinach. Wejście do strefy Schengen ułatwiło jeszcze bardziej tę współpracę i wpłynęło stymulująco na rozwój gospodarek w tych pań-

<sup>27</sup> Przystąpienie państw w danym roku do obydwu umów nie oznaczało od razu zniesienia kontroli na ich granicach wewnętrznych. Potrzebny był jeszcze czas, zazwyczaj kilku lat, na wdrożenie postanowień i harmonizację przepisów prawnych. Wejście w życie Konwencji wykonawczej Schengen w przypadku Włoch i Austrii nastąpiło 29 kwietnia 1998 r., w przypadku Grecji – 26 marca 2000 r., Danii, Finlandii, Szwecji, Islandii i Norwegii – 25 marca 2001 r.

<sup>28</sup> Por. W. Czapliński, *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, Warszawa 2005, s. 35.

<sup>29</sup> Por. Oficjalny portal Unii Europejskiej, *Strefa Schengen i współpraca*, [Online], dostępne: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_migration/l33020\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_migration/l33020_pl.htm), 02.05.2012.

<sup>30</sup> Por.: A. Dudzic, op. cit., ss. 8-9.

<sup>31</sup> Zob. przypis 27 oraz Decyzja Rady nr 2000/777/WE z 1 grudnia 2000 r. w sprawie stosowania dorobku Schengen w Danii, Finlandii, Szwecji oraz Islandii i Norwegii, [w:] Dz.U. WE nr L 309 z 09.12.2000 r.

<sup>32</sup> Dokument 12601/04 z 21 września 2004 r. Rady Unii Europejskiej w sprawie wniosku Komisji Europejskiej z 14 września 2004 r. – dok. COM(2004) 593 końcowy – 2004/0199 (CNS), 2004/0200 (CNS), [Online], dostępne: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0593:FIN:PL:PDF>, 08.12.2011; Decyzja Rady nr 2004/860/WE z 25 października 2004 r. w sprawie podpisania w imieniu Wspólnoty Europejskiej oraz tymczasowego stosowania niektórych postanowień Umowy między Unią Europejską, Wspólnotą Europejską i Konfederacją Szwajcarską dotyczącej włączenia Konfederacji Szwajcarskiej we wprowadzanie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen, [w:] Dz.U. UE nr L 370 z 17.12.2004 r. oraz Decyzja Rady nr 2004/849/WE z 25 października 2004 r. w sprawie podpisania w imieniu Unii Europejskiej oraz tymczasowego stosowania niektórych przepisów Umowy między Unią Europejską, Wspólnotą Europejską i Konfederacją Szwajcarską dotyczącej włączenia tego państwa we wprowadzanie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen, [w:] Dz.U. UE nr L 368 z 15.12.2004 r.

<sup>33</sup> Z ang. *European Free Trade Association*.

stwach i swobodną wymianę handlową. Poza tym dodatkowo Norwegia i Islandia należą do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) – (obywatele Szwajcarii w referendum z 1992 r. nie zgodzili się, aby ich kraj przystąpił do EOG). Kolejnym powodem włączenia Norwegii i Islandii do współpracy w ramach Schengen było przynależenie tych krajów (razem z Finlandią i Szwecją) do Nordyckiej Unii Paszportowej.

Szwajcaria ostatecznie po szeregu porozumień<sup>34</sup> w pełni przystąpiła do strefy Schengen 29 marca 2009 r. po uprzednim pozytywnym referendum w tej sprawie z 5 maja 2005 r. Chociaż decyzje Rady w sprawie przystąpienia Szwajcarii do strefy Schengen zapadły już w 2004 r., to jednak według szwajcarskiego ustroju musiało to być przegłosowane w referendum. Później Szwajcaria musiała przystosować swoje przepisy i działania służb, aby stać się częścią strefy bez kontroli granicznej. 12 grudnia 2008 r. Szwajcaria przystąpiła do strefy Schengen, zaprzestając kontroli paszportowej na przejściach granicznych<sup>35</sup>. Natomiast 29 marca 2009 r. zostały zniesione kontrole paszportowe na lotniskach.

Zgodnie z przyjętą zasadą, każde państwo należące do Unii Europejskiej jest zobowiązane do pełnego przyjęcia *acquis* Schengen i zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych z innymi państwami członkowskimi. Zobowiązane są do tego także państwa, które niedawno przystąpiły do Unii oraz państwa dopiero kandydujące do członkostwa w UE. Inaczej stało się jednak w przypadku Wielkiej Brytanii i Irlandii. Państwa te, ze względu na swój wyspiarski charakter i brak połączenia z kontynentem, posiadają „specjalny status” i przeforsowały stosowanie wobec nich tylko wybranych przepisów Schengen<sup>36</sup>. Na mocy traktatu amsterdamskiego<sup>37</sup> państwa te nie zostały związane postanowieniami z Schengen i mogą być bardziej niezależne, choćby w swojej polityce imigracyjnej, od decyzji na szczeblu unijnym. Mają prawo do systematycznej kontroli paszportowej i imigracyjnej na swoich granicach. Współpraca w ramach Schengen z tymi państwami dotyczy problematyki sądowej oraz policyjnej<sup>38</sup>. Zarazem tzw. protokół Schengen przewidywał możliwość złożenia wniosku przez Wielką Brytanię oraz Irlandię w sprawie zastosowania wobec tych państw wszystkich lub niektórych przepisów *acquis* Schengen<sup>39</sup>. Ostatecznie więc państwa

<sup>34</sup> Zob. przypis 32.

<sup>35</sup> „Rzeczpospolita” – wydanie internetowe, *Szwajcaria weszła do strefy Schengen*, [Online], dostępne: <http://www.rp.pl/arttykul/232932.html>, 25.01.2012.

<sup>36</sup> Por. Decyzja Rady nr 2000/365/WE z 29 maja 2000 r. dotycząca wniosku Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej o zastosowanie wobec niego niektórych przepisów dorobku Schengen, [w:] Dz.U. WE nr L 131 z 1.06.2000 r. oraz Decyzja Rady nr 2002/192/WE z 28 lutego 2002 r. dotycząca wniosku Irlandii o zastosowanie wobec niej niektórych przepisów dorobku Schengen, [w:] Dz.U. WE nr L 64 z 7.03.2002 r.; Decyzja Rady 2004/926/WE z 22 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia w życie części dorobku prawnego Schengen przez Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, [w:] Dz.U. UE nr L 395 z 31.12.2004 r.

<sup>37</sup> Por. Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty, [w:] Dz.U. WE nr C 340 z 10.11.1997 r.

<sup>38</sup> W. Czaplński, op. cit., s. 37; R. Rybicki, op. cit., s. 170.

<sup>39</sup> Protokół włączający dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej – dołączony do traktatu amsterdamskiego, [w:] Dz.U. WE nr C 340 z 10.11.1997 r.



te na własny wniosek (po wyrażeniu zgody przez Radę) zostały częściowo włączone w dorobek Schengen<sup>40</sup>.

Zdecydowane działania kilku państw zapoczątkowane poprzez Układ z Schengen w 1985 r. doprowadziły w końcu do urzeczywistnienia braku kontroli granicznej w prawie całej Unii Europejskiej i do włączenia dorobku Schengen do prawa UE. Było to też niejako uznanie wysiłku, jaki włożyły te państwa w realizację zapisów i idei o swobodnym przepływie osób, które były umieszczane praktycznie w każdym traktacie, począwszy od traktatów rzymskich. Włączenie *acquis* Schengen do dorobku prawnego Unii Europejskiej nastąpiło podczas poważnej reformy UE, która została zrealizowana w traktacie amsterdamskim podpisanym 2 października 1997 r., który wszedł w życie 1 maja 1999 r. Do traktatu amsterdamskiego dołączony został specjalny protokół<sup>41</sup> regulujący tę kwestię. Od tej pory decyzje dotyczące obszaru Schengen podejmowane były na poziomie wspólnotowym, jako jedna z ważniejszych polityk UE.

Za dorobek Schengen uznano<sup>42</sup>: Układ z Schengen, Konwencję wykonawczą do Układu z Schengen, porozumienia, protokoły i układy o akcesji kolejnych państw, decyzje i deklaracje Komitetu Wykonawczego, decyzje Grupy Centralnej wydane na podstawie zgody Komitetu Wykonawczego, trzy załączniki – do Wspólnej Instrukcji Wizowej, Wspólnego Podręcznika Kontroli Granicznej i podręcznika SIRENE, trzy dokumenty dotyczące stosowania przesyłki kontrolowanej do zwalczania handlu narkotykami, nielegalnego stosowania narkotyków, a także wzmocnienia kontroli na granicach zewnętrznych.

Po rozszerzeniach z 2004 i 2007 r. było wiadomo, że strefa Schengen powiększy się niedługo o nowe państwa. Były one zobowiązane do przyjęcia *acquis* Schengen, gdyż należało ono do prawa unijnego (a przyjęcie całego *acquis communautaire* jest jednym z wielu warunków przyjęcia do UE). Przygotowanie się do zniesienia punktów kontroli na granicach wewnętrznych i wzmocnienia zabezpieczenia granicy zewnętrznej, która zarazem stała się granicą zewnętrzną Unii Europejskiej, nowym państwom Unii zajęło kilka lat. 21 grudnia 2007 r. Polska wraz z ośmioma nowymi członkami UE: Czechami, Estonią, Litwą, Łotwą, Maltą, Słowacją, Słowenią i Węgrami dołączyła do strefy Schengen. W tym momencie nastąpiło zniesienie kontroli na granicach lądowych i morskich. Natomiast 30 marca 2008 r. państwa zniosły kontrolę na granicach w portach lotniczych<sup>43</sup>. Z nowych państw członkowskich z 2004 r. jedynie Cypr nie mógł przystąpić do strefy Schengen ze względu na wciąż tłący się spór cypryjsko-turecki i obecność wojsk tureckich w Republice Cypru Północnego (powszechnie nieuznawanej na świecie).

Również Bułgaria i Rumunia (państwa, które wstąpiły do UE 1 stycznia 2007 r.) wciąż nie należą do strefy Schengen. Na razie ich wstąpienie do Schengenlandu jest

<sup>40</sup> Zob. przypis 36.

<sup>41</sup> Zob. przypis 39.

<sup>42</sup> W. Czapliński, op. cit., ss. 35-36.

<sup>43</sup> M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka, *Osobowy ruch graniczny po wejściu Polski do strefy Schengen*, [w:] M. Zdanowicz (red.), *Polska w Schengen*, Białystok 2009, s. 11.

blokowane z obawy wielu państw (m.in. Francji, Niemiec, Holandii), że nie zapewnią należytej ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej i nie zapobiegną napływowi nielegalnych imigrantów oraz działalności zorganizowanych grup przestępczych z państw byłego Związku Radzieckiego i Turcji. Poza strefą Schengen znajduje się także najnowszy członek UE – Chorwacja, która wstąpiła do Unii Europejskiej 1 lipca 2013 r. Unia Europejska liczy już więc 28 państw. Chorwacja będzie mogła być w strefie Schengen po spełnieniu wszystkich kryteriów. Przede wszystkim chodzi tutaj o zapewnienie wysokich standardów ochrony granicy zewnętrznej UE, właściwej współpracy służb granicznych ze służbami z innych państw unijnych, a także wysokiego poziomu ochrony danych z Systemu Informacyjnego Schengen.

Liechtenstein jest ostatnim państwem, które dołączyło do strefy Schengen. 19 grudnia 2011 r. zostały zniesione kontrole na granicach tego państwa. Jeszcze przed przyjęciem do strefy musiały zostać przeprowadzone dokładne kontrole przez PE, pod kątem spełniania przez Liechtenstein wymogów członkostwa w Schengen. Liechtenstein, chociaż nie jest członkiem UE, to jednak podobnie jak trzy inne kraje spoza UE, a należące do Schengen, otrzyma pełen dostęp do SIS<sup>44</sup>.

Podsumowując – obecnie do strefy Schengen należy 26 państw. Spośród 28 państw członkowskich UE w pełni w obszarze Schengen znajdują się 22 państwa: Austria, Belgia, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Holandia, Grecja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry i Włochy. Do Schengen należą również 4 państwa stowarzyszone, które nie są członkami Unii: Islandia, Liechtenstein, Norwegia i Szwajcaria. Kontrole na granicach wewnętrznych wciąż posiada 6 członków Unii Europejskiej: Wielka Brytania, Irlandia, Cypr, Bułgaria, Rumunia i Chorwacja. Zarazem państwa te objęte są tylko częścią dorobku Schengen. Wielka Brytania i Irlandia z własnej woli rezygnują z uczestnictwa w pełnym *acquis* Schengen, natomiast Cypr, Bułgaria, Rumunia i Chorwacja nie spełniają jeszcze wymogów przyjęcia do strefy.

### Podsumowanie

Strefę Schengen można uważać za jedno z najbardziej widocznych osiągnięć Unii Europejskiej. Jej powstanie umożliwiło głębszą integrację państw członkowskich UE w wielu obszarach. Najbardziej istotny wpływ strefa Schengen wywarła na współpracę państw unijnych w ramach dawnego III filaru UE, w tym szczególnie na rozwój współpracy policyjnej. Przyjęte środki kompensacyjne, wyrównujące deficyt bezpieczeństwa, powstały na skutek zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych, umożliwiły przyspieszenie integracji w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego UE. Wkład strefy Schengen w dorobek integracji europejskiej jest znaczny. Na podstawie stworzonych w tym obszarze integracji fundamentów możliwe jest podjęcie dalszych kroków, jak chociażby ustanowienie w przyszłości prokuratury europejskiej czy też dalsze

<sup>44</sup> K. Lenartowicz, *Liechtenstein dołączył do strefy Schengen*, [Online], dostępne: <http://www.uniaeuropejska.org/liechtenstein-dolaczyl-do-strefy-schengen>, 08.05.2012.

wzmacnianie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Strefa Schengen umożliwiła także wzrost mobilności obywateli UE i zarazem poprzez wypracowane rozwiązania zwiększyła bezpieczeństwo wewnętrzne w UE.

## Literatura

### Dokumenty:

- Decyzja Rady nr 2000/365/WE z 29 maja 2000 r. dotycząca wniosku Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej o zastosowanie wobec niego niektórych przepisów dorobku Schengen, [w:] Dz.U. WE nr L 131 z 01.06.2000 r.
- Decyzja Rady nr 2000/777/WE z 1 grudnia 2000 r. w sprawie stosowania dorobku Schengen w Danii, Finlandii, Szwecji oraz Islandii i Norwegii, [w:] Dz.U. WE nr L 309 z 09.12.2000 r.
- Decyzja Rady nr 2002/192/WE z 28 lutego 2002 r. dotycząca wniosku Irlandii o zastosowanie wobec niej niektórych przepisów dorobku Schengen, [w:] Dz.U. WE nr L 64 z 07.03.2002 r.
- Decyzja Rady nr 2004/849/WE z 25 października 2004 r. w sprawie podpisania w imieniu Unii Europejskiej oraz tymczasowego stosowania niektórych przepisów Umowy między Unią Europejską, Wspólnotą Europejską i Konfederacją Szwajcarską dotyczącej włączenia tego państwa we wprowadzanie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen, [w:] Dz.U. UE nr L 368 z 15.12.2004 r.
- Decyzja Rady nr 2004/860/WE z 25 października 2004 r. w sprawie podpisania w imieniu Wspólnoty Europejskiej oraz tymczasowego stosowania niektórych postanowień Umowy między Unią Europejską, Wspólnotą Europejską i Konfederacją Szwajcarską dotyczącej włączenia Konfederacji Szwajcarskiej we wprowadzanie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen, [w:] Dz.U. nr L 370 z 17.12.2004 r.
- Decyzja Rady nr 2004/926/WE z 22 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia w życie części dorobku prawnego Schengen przez Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, [w:] Dz.U. UE nr L 395 z 31 grudnia 2004 r.
- Dokument 12601/04 z 21 września 2004 r. Rady Unii Europejskiej w sprawie wniosku Komisji Europejskiej z 14 września 2004 r. – dokument COM (2004) 593 końcowy – 2004/0199 (CNS), 2004/0200 (CNS), [Online], dostępne: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0593:FIN:PL:PDF,08.12.2011>.
- European Convention on Extradition , [w:] CETS No.: 024 z 13.12.1957 r.
- European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, [w:] CETS No.: 030 z 20.4.1959 r.
- Jednolity akt europejski z 28.2.1986 r., [w:] Dz.U. WE nr L 169 z 29.6.1987 r.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Program prac Komisji na rok 2013, Strasburg, [Online], dostępne: [http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp2013\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp2013_pl.pdf), 25.07.2013.
- Konwencja wykonawcza do układu z Schengen z 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, [w:] Dz.U. WE nr L 239 z 22.09.2000 r.
- Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty, [w:] Dz.U. WE nr C 340 z 10.11.1997 r.
- Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, [w:] Dz.U. WE nr L 239 z 22.09.2000 r.

### Druki zwarte:

- Czaplński W., *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości: współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, Warszawa 2005.

- Wawrzyk P., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.

**Najważniejsze artykuły:**

- Dudzic A., *Polska w strefie Schengen*, Warszawa 2009, [Online], dostępne: [http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/BC22AD146CCB3C4DC12575CB002B1457/\\$file/boszura\\_schengen.pdf](http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/BC22AD146CCB3C4DC12575CB002B1457/$file/boszura_schengen.pdf), 22.11.2011.
- Lenartowicz K., *Liechtenstein dołączył do strefy Schengen*, [Online], dostępne: <http://www.uniaeuropa.org/liechtenstein-dolaczyl-do-strefy-schengen>, 08.05.2012.
- Oficjalny portal Unii Europejskiej, *Strefa Schengen i współpraca*, [Online], dostępne: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/l33020\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_pl.htm), 02.05.2012.
- Rybicki R., *Ochrona granic zewnętrznych w kontekście współpracy Schengen*, [w:] F. Jasiński, K. Smoter (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej: geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005.
- „Rzeczpospolita” – wydanie internetowe, *Szwajcaria weszła do strefy Schengen*, [Online], dostępne: <http://www.rp.pl/artukul/232932.html>, 25.01.2012.
- Taschner H.C., *Tło historyczne wejścia w życie Układu z Schengen oraz jego związek z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską*, [w:] J. Beczała (red.), *Układ z Schengen: współpraca policji i organów sprawiedliwości po Maastricht*, Łódź 1998.
- Zdanowicz M., Doliwa-Klepacka A., *Osobowy ruch graniczny po wejściu Polski do strefy Schengen*, [w:] M. Zdanowicz (red.), *Polska w Schengen*, Białystok 2009.

RENATA JANKOWSKA

Wydział Nauk Społecznych,  
Uniwersytet Śląski

## **Prawo wyborcze do Parlamentu Europejskiego jako jedno z podstawowych praw obywateli UE. Przykład wyborów do PE w 2009 r. we Francji**

**Streszczenie:** Artykuł jest próbą refleksji nad jednym z praw obywateli Unii Europejskiej (UE), a mianowicie czynnym i biernym prawem wyborczym do Parlamentu Europejskiego (PE) na przykładzie wyborów do PE we Francji w 2009 r. UE nie wypracowała wspólnej dla wszystkich państw członkowskich ordynacji wyborczej, stąd też zamysłem autorki tekstu jest przedstawienie cech charakterystycznych francuskiej ordynacji wyborczej do PE (opartej na ogólnych zasadach unijnych), a także charakterystyka wyborów do PE we Francji w 2009 r.

### **Wstęp**

**T**raktat z Maastricht w art. 8a-8e wprowadził nową kategorię prawną obywatelstwa Unii Europejskiej, które ma charakter dodatkowy, gdyż nie zastępuje obywatelstwa państw członkowskich. Ustanowienie obywatelstwa UE implikuje przyznanie wszystkim obywatelom Unii katalogu praw. Zgodnie z art. 20 TFUE obywatele UE mają prawo do:

- a) swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich;
- b) głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach, jak obywatele tego państwa;
- c) korzystania na terytorium państwa trzeciego, w którym państwo członkowskie, którego są obywatelami, nie ma swojego przedstawicielstwa, z ochrony dyplomatycznej i konsularnej każdego z pozostałych państw członkowskich, na takich samych warunkach, jak obywatele tego państwa;
- d) kierowania petycji do Parlamentu Europejskiego, odwoływania się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz zwracania się do instytucji i organów

doradczych Unii w jednym z języków traktatów, a także otrzymywania odpowiedzi w tym samym języku<sup>1</sup>.

Przedmiotem artykułu jest próba analizy jednego z wyżej wymienionych praw, a mianowicie biernego i czynnego prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego na przykładzie wyborów europejskich we Francji w 2009 r.

### **Parlament Europejski – etapy powstawania**

Parlament Europejski jest jedynym organem Unii Europejskiej wybieranym bezpośrednio przez obywateli UE. Organ ten istnieje od samego początku funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej (WE). Początki unijnego parlamentaryzmu związane są z instytucją, jaką było Wspólne Zgromadzenie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS). Mocą Konwencji w sprawie niektórych wspólnych instytucji Wspólnot Europejskich podpisanej razem z traktatem rzymskim 25 marca 1957 r. postanowiono, iż Zgromadzenie będzie instytucją wspólną dla EWWiS oraz dwóch nowych Wspólnot: Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej. Wspólne Europejskie Zgromadzenie Parlamentarne funkcjonowało od 20 marca 1958 r.<sup>2</sup> W 1962 r. Zgromadzenie zmieniło nazwę na Parlament Europejski.

Zgromadzenie złożone było z przedstawicieli narodów państw, które należały do WE. Do 1979 r. posłowie mianowani byli przez parlamenty narodowe państw członkowskich WE. Pierwsze powszechne wybory bezpośrednio miały miejsce w dniach 7-10 czerwca 1979 r., ale już w 1976 r. powstał Akt dotyczący wyboru przedstawicieli do Zgromadzenia w powszechnych wyborach bezpośrednich<sup>3</sup>.

Zasady wyborcze do PE opierają się na prawodawstwie europejskim oraz na prawodawstwie krajowym (państw członkowskich UE). Państwa członkowskie nie wypracowały wspólnie jednolitego dokumentu dotyczącego ordynacji wyborczej, stąd też procedura wyborcza w każdym państwie członkowskim podlega przepisom krajowym. Istotne jest, aby nie naruszyć wspólnych zasad, określonych na poziomie unijnym, do których zalicza się: zasada proporcjonalnej reprezentacji oraz zasada niepołączalności mandatu posła do Parlamentu Europejskiego z następującymi stanowiskami: członka rządu państwa członkowskiego, członka Komisji, sędziego, rzecznika generalnego lub sekretarza Trybunału Sprawiedliwości, członka Trybunału Obrachunkowego, członka Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, członka komitetów lub innych organów utworzonych zgodnie z traktatami w celu gospodarowania środkami finansowymi Wspólnot lub pełnienia stałej i bezpośredniej funkcji w administracji, funkcji członka Rady Dyrektorów, komitetu zarządzającego lub personelu Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz czynnego urzędnika lub innego pracownika insty-

<sup>1</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. PL. 30.3.2010. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej. C 83/47.

<sup>2</sup> A. Wierchowiska, *Instytucjonalny wymiar integracji europejskiej*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Integracja europejska*, Warszawa 2011, s. 173.

<sup>3</sup> J. Sozański, *Prawo Unii Europejskiej: po traktacie lizbońskim*, Poznań 2010, s. 90.

tucji Wspólnot Europejskich lub powiązanych z nimi wyspecjalizowanych organów, członka Komitetu Regionów, członka Sądu, członka zarządu Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, posła do parlamentu krajowego<sup>4</sup>.

Państwa członkowskie stosują własną ordynację na podstawie zasad, które ustanowione zostały mocą Aktu dotyczącego wyboru członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z 1976 r., zmienionego przez Radę UE w 2002 r. Zgodnie z Aktem: „członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na zasadzie proporcjonalnej z zastosowaniem systemu list lub pojedynczego głosu podlegającego przeniesieniu”<sup>5</sup> na okres 5 lat. Wybory są bezpośrednie, powszechne, wolne oraz tajne. Liczba członków Parlamentu Europejskiego zmieniała się wraz z kolejnymi rozszerzeniami. Zgodnie z postanowieniami Traktatu z Lizbony, nie może przekroczyć liczby 750 posłów.

UE nie narzuca podziału państw na okręgi wyborcze, tak samo państwa członkowskie mają prawo do ustanowienia progu minimalnego w podziale mandatów (próg ten nie może jednak przekroczyć 5% oddanych głosów. Z kolei kwestia daty wyborów również pozostawia pewną swobodę państwom członkowskim, które mogą same wyznaczyć dzień wyborów, jednakże to Rada ustala przedział czasowy (od czwartku do niedzieli, która po nim następuje).

### **Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego we Francji**

Podstawą prawną wyborów do Parlamentu Europejskiego we Francji jest Ustawa nr 77-729 z 7 lipca 1977 r. o wyborach reprezentantów do Parlamentu Europejskiego (*la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen*). Ustawa ta była zmieniana mocą następujących aktów prawnych:

- Ustawy nr 94-104 z 5 lutego 1994 r. o rozszerzeniu czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach europejskich na obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej zamieszkujących terytorium Francji na takich samych zasadach, jak w przypadku obywateli francuskich (*la loi n° 94-104 du 5 février 1994 qui étend le droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes aux ressortissants d'un État membre de l'Union européenne résidant sur le territoire français, dans les mêmes conditions que les citoyens français*);
- Ustawy organicznej nr 2000-295 z 5 kwietnia 2000 r. o niepołączalności mandatu posła europejskiego z mandatem do parlamentu narodowego (dotyczy posłów i senatorów) (*la loi organique n° 2000-295 du 5 avril 2000 qui prévoit l'incompatibilité entre le mandat de député européen et celui de parlementaire national [député ou sénateur]*);

<sup>4</sup> R. Raffaelli, *Parlament Europejski: procedury wyborcze*, [Online], dostępne: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU\\_1.3.4.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_1.3.4.pdf), 10.06.2013, s. 2.

<sup>5</sup> Art. 1 Aktu dotyczącego wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich.

- Ustawy nr 2000-493 z 6 czerwca 2000 r. o wspieraniu równego dostępu kobiet i mężczyzn do mandatów wyborczych i funkcji wyborczych (*la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives*);
- Ustawy nr 2003-327 z 11 kwietnia 2003 r. o regionalizacji ordynacji wyborczej (*la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 qui opère une régionalisation du mode de scrutin*);
- Ustawa nr 77-729 z 7 lipca 1977 r. o wyborach reprezentantów do Parlamentu Europejskiego jest zgodna z przepisami Unii Europejskiej dotyczącymi wyborów do PE (Akt dotyczący wyboru członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich oraz Dyrektywa Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami).

Zgodnie z ustawą, prawo do głosowania posiadają wszyscy obywatele francuscy, a także obywatele innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej zamieszkujący na terytorium Republiki Francuskiej, którzy ukończyli 18 lat.

Obywatele innych państw UE biorą udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego na takich samych zasadach, jak obywatele Francji, przy czym ich zamieszkanie musi być „rzeczywiste lub mieć charakter ciągły” (art. 2-1 ustawy). Muszą także na własną prośbę zostać wpisani na dodatkową listę wyborczą wraz z pisemnym oświadczeniem o obywatelstwie, adresie zamieszkania na terytorium Francji. W stosownych przypadkach musi zostać wskazana wspólnota lokalna lub okręg wyborczy, w których obywatel ten był wpisany w poprzednich wyborach do PE, do tego musi zostać wydane oświadczenie o niepozbawieniu prawa do głosowania w państwie członkowskim jego pochodzenia oraz deklaracja o korzystaniu z prawa do głosowania wyłącznie we Francji (obowiązuje bezwzględny zakaz podwójnego głosowania dla wszystkich obywateli UE), zaś złamanie tej zasady jest karalne (art. 2-8 ustawy).

Bierne prawo wyborcze do Parlamentu Europejskiego przysługuje każdemu obywatelowi Francji i obywatelowi innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, który ukończył 23 lata. Wyborcy wpisywani są na listy wyborcze, przy czym istnieje obowiązek złożenia deklaracji (składa ją kandydat znajdujący się na czele listy lub wyznaczony przez niego przedstawiciel) z podpisami wszystkich kandydatów oraz następującymi danymi: okręg wyborczy, w którym wystawiona jest lista, tytuł listy oraz nazwiska, imiona, płeć, data i miejsce urodzenia, narodowość, adres i zawód każdego z kandydatów.

Kandydaci, którzy nie posiadają obywatelstwa Francji, winni ponadto dołączyć do wspólnej deklaracji:

- 1) zaświadczenie odpowiedniego organu państwowego kraju, którego obywatelstwo posiada kandydat, potwierdzające, że nie pozbawiono go prawa do kandydowania w wyborach w tym państwie członkowskim, względnie, że organowi temu nic nie wiadomo o pozbawieniu obywatela takiego prawa;



- 2) deklarację pisemną indywidualną, w której kandydat:
- podaje swoje obywatelstwo i adres na terytorium Francji;
  - oświadcza, że nie kandyduje w wyborach do Parlamentu Europejskiego jednocześnie w innym państwie członkowskim UE;
  - w stosownych przypadkach wspólnotę lokalną lub okręg wyborczy na którego liście wyborców był ostatnio wpisany w państwie członkowskim, którego jest obywatelem<sup>6</sup>.

Na listach wyborczych musi się znajdować taka sama lub podwójna liczba kandydatów w stosunku do liczby mandatów do obsadzenia. W wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. Francja miała prawo do obsadzenia 72 miejsc. Była to taka sama liczba, jak w przypadku Włoch i Wielkiej Brytanii. Te trzy państwa znajdowały się na drugim miejscu (pod względem liczby posłów), za Niemcami, które miały 99 miejsc w PE.

Zgodnie z art. 10 ustawy o wyborach reprezentantów do Parlamentu Europejskiego listy wyborcze z kandydatami muszą zostać złożone najpóźniej do trzeciego piątku przed datą wyborów do godz. 18.00.

Unia Europejska nie narzuca wymogu podziału państw na okręgi wyborcze. Wiele państw, jak np. Austria, Cypr, Czechy, Dania, Grecja czy Portugalia, zachowują okręgi jednomandatowe, traktując obszar państwa jako jeden okręg wyborczy. Według Wojciecha Sokoła, podział państwa na więcej niż 1 okręg wyborczy dotyczy głównie krajów, w których występuje ustrój federacyjny oraz tych, w których istnieją rozwinięte struktury regionalne<sup>7</sup>.

Francja podzielona została na osiem okręgów wyborczych.

Tabela 1. Podział Francji na okręgi wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego

Nazwa okręgu wyborczego	Skład okręgu wyborczego
<b>Północny Zachód (Nord-Ouest)</b>	Dolna Normandia (Basse-Normandie)
	Górna Normandia (Haute-Normandie)
	Nord-Pas-de-Calais (Nord-Pas-de-Calais)
	Pikardia (Picardie)
<b>Zachód (Ouest)</b>	Bretania (Bretagne)
	Kraj Loary (Pays de la Loire)
	Poitou-Charentes (Poitou-Charentes)

<sup>6</sup> *Mode de scrutin applicable en France pour l'élection des représentants au Parlement européen ou «députés européens», [Online], dostępne: [http://www.assemblee-nationale.fr/europe/elections\\_2004.asp#eligibilite](http://www.assemblee-nationale.fr/europe/elections_2004.asp#eligibilite), 10.06.2013.*

<sup>7</sup> W. Sokół, *Systemy wyborcze do Parlamentu Europejskiego: mechanizmy i konsekwencje polityczne*, [w:] A. Sokoła, B. Michalak, A. Frydrych, R. Zych (red.), *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, Toruń 2010, s. 15.

<b>Wschód (Est)</b>	Alzacja (Alsace)
	Burgundia (Bourgogne)
	Szampania – Ardeny (Champagne-Ardenne)
	Franche-Comté (Franche-Comté)
	Lotaryngia (Lorraine)
<b>Południowy Zachód (Sud-Ouest)</b>	Akwitania (Aquitaine)
	Langwedocja-Roussillon (Languedoc-Roussillon)
	Midi-Pireneje (Midi-Pyrénées)
<b>Południowy Wschód (Sud-Est)</b>	Korsyka (Corse)
	Prowansja – Alpy – Lazurowe Wybrzeże (Provence-Alpes-Côte d'Azur)
	Rodan – Alpy (Rhône-Alpes)
<b>Masyw Centralny – Centrum (Massif central-Centre)</b>	Owernia (Auvergne)
	Region Centralny (Centre)
	Limousin (Limousin)
<b>Ile-de-France (Ile-de-France)</b>	Ile-de-France (Ile-de-France) i Francuzi zamieszkujący poza granicami Francji
<b>Terytoria zamorskie (Outre-mer)</b>	Saint-Pierre i Miquelon (Saint-Pierre-et-Miquelon)
	Gwadelupa (Guadeloupe)
	Martynika (Martinique)
	Gujana (Guyane)
	Reunion (La Réunion)
	Majotta (Mayotte)
	Nowa Kaledonia (Nouvelle-Calédonie)
	Polinezja Francuska (Polynésie française)
	Wallis i Futuna (Wallis-et-Futuna)

Źródło: Annexe 2: Composition des circonscriptions, Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, [Online], dostępne: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000338793>, 15.06.2013.

Zgodnie z art. 3-1 ustawy *Circonscription outre-mer* podzielone jest na 3 obwody:

- Obwód Atlantycki: Gwadelupa, Gujana, Martynika, Saint Barthelemy, Saint Martin, Saint Pierre i Miquelon;
- Obwód Oceanu Indyjskiego: Majotta, Reunion;
- Obwód Pacyfiku: Nowa Kaledonia, Polinezja Francuska, Wallis i Futuna.

Na każdej liście w okręgu zamorskim musi znajdować się przynajmniej 1 kandydat z każdego obwodu.

Kampania wyborcza prowadzona jest zarówno przez kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego, jak i przez partie polityczne, których przedstawiciele znajdują się na listach wyborczych. Partie i ugrupowania polityczne mogą korzystać z pu-

blicznych środków przekazu, takich jak radio i telewizja.

Francuski kodeks wyborczy (*Code électoral*) w art. L.52-11 ustanawia górną granicę wydatków wyborczych. Ustawa nr 77-729 z 7 lipca 1977 r. o wyborach reprezentantów do Parlamentu Europejskiego wprowadza limit wydatków, które mogą zostać poniesione w wyborach do PE na 1 150 000 euro, przy czym mocą Dekretu nr 2009-370 z dnia 1 kwietnia 2009 r. w sprawie podwyższenia pułapu wydatków wyborczych (Décret n° 2009-370 du 1er avril 2009 portant majoration du plafond des dépenses électorales) kwota 1 150 000 euro mnożona jest przez współczynnik 1.10.

Koszty kampanii zwracane są tym kandydatom, którzy otrzymali minimum 3% głosów i dotyczy to zwrotu poniesionych kosztów papieru, druku kart do głosowania, plakatów oraz całej akcji plakatowej, a także ulotek<sup>8</sup>.

Wyniki wyborów do PE ogłaszane są przez komisję narodową, której przewodniczy radca stanu. Wyniki wraz z nazwiskami wybranych kandydatów na posłów europejskich podawane są najpóźniej do czwartku po dniu, w którym odbyły się wybory (art. 22 ustawy). Mandaty są podzielone w danym okręgu wyborczym między listy, które otrzymały minimum 5% głosów, zgodnie z zasadą najwyższej średniej. Jak wspomniane zostało już wyżej, progi ustawowe wprowadzające minimum głosów, jakie są wymagane, aby uczestniczyć w podziale mandatów, nie są wymogiem na poziomie europejskim. W wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. 15 państw członkowskich UE nie stosowało progów. W pozostałych krajach występowały następujące progi: 3-procentowe (Grecja), 4-procentowe (Austria, Szwecja, Włochy) oraz 5-procentowe (Czechy, Francja, Litwa, Łotwa, Niemcy, Polska, Słowacja, Węgry)<sup>9</sup>. W przypadku gdy większość list ma taką samą średnią, ostatnie miejsce należy do kandydata z listy, która otrzymała największą liczbę głosów. Jeśli więcej niż jedna lista ma równą ilość głosów, miejsce to przyznane jest liście, której średni wiek kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego jest najwyższy (art. 3 ustawy).

Ilość mandatów jest obliczana we Francji metodą d'Hondta. Jeśli z jakichkolwiek przyczyn wybrany kandydat nie może sprawować funkcji posła do PE, wybrana zostaje osoba, która zajmowała kolejne miejsce na liście (art. 24 ustawy). Zgodnie z zasadą niepołączalności stanowisk mandatu posła nie można sprawować, będąc jednocześnie posłem i senatorem do parlamentu, radnym regionalnym, radnym do Zgromadzenia Korsyki, radnym generalnym, radnym Paryża, radnym w gminie liczącej powyżej 3500 mieszkańców, członkiem Komisji Europejskiej, członkiem Europejskiego Banku Centralnego, członkiem Rady Polityki Pieniężnej Banque de France, sędzią trybunałów handlowych (art. 6 ustawy). W przypadku wykonywania jednej z wyżej wymienionych funkcji, kandydat winien zrezygnować z niej w okresie do 30 dni.

Każdy wyborca francuski ma prawo w terminie do 10 dni od ogłoszenia wyników wyborów odwołać się do Rady Stanu.

<sup>8</sup> Mode de scrutin applicable en France pour l'élection des représentants au Parlement européen ou «députés européens», op. cit.

<sup>9</sup> W. Sokół, op. cit., s. 19.

Tabela 2. Podział 72 mandatów do Parlamentu Europejskiego (kadencja 2009–2014)

<b>Okręg wyborczy</b>	<b>Liczba miejsc do obsadzenia</b>	<b>Regiony administracyjne wchodzące w skład okręgu wyborczego</b>
Północny Zachód (Nord-Ouest)	10	Dolna Normandia (Basse-Normandie) Górna Normandia (Haute-Normandie) Nord-Pas-de-Calais (Nord-Pas-de-Calais) Pikardia (Picardie)
Zachód (Ouest)	9	Bretania (Bretagne) Kraj Loary (Pays de la Loire) Poitou-Charentes (Poitou-Charentes)
Wschód (Est)	9	Alzacja (Alsace) Burgundia (Bourgogne) Szampania-Ardeny (Champagne-Ardenne) Franche-Comté (Franche-Comté) Lotaryngia (Lorraine)
Południowy Zachód (Sud-Ouest)	10	Akwitania (Aquitaine) Langwedocja-Roussillon (Languedoc-Roussillon) Midi-Pireneje (Midi-Pyrénées)
Południowy Wschód (Sud-Est)	13	Korsyka (Corse) Prowansja – Alpy – Lazurowe Wybrzeże (Provence-Alpes-Côte d'Azur) Rodan – Alpy (Rhône-Alpes)
Masyw Centralny – Centrum (Massif central – Centre)	5	Owernia (Auvergne) Region Centralny (Centre) Limousin (Limousin)
Île-de-France (Île-de-France)	13	Île-de-France (Île-de-France)
Terytoria zamorskie (Outre-mer)	3	Saint-Pierre i Miquelon (Saint-Pierre-et-Miquelon) Gwadelupa (Guadeloupe) Martynika (Martinique) Gujana (Guyane) Reunion (La Réunion) Majotta (Mayotte) Nowa Kaledonia (Nouvelle-Calédonie) Polinezja Francuska (Polynésie française) Wallis i Futuna (Wallis-et-Futuna) (1 dla obwodu Atlantyckiego, 1 dla obwodu Oceanu Indyjskiego, 1 dla obwodu Pacyfiku)

Źródło: Mode de scrutin applicable en France pour l'élection des représentants au Parlement européen ou «députés européens», [Online], dostępne: [http://www.assemblee-nationale.fr/europe/elections\\_2004.asp#eligibilite](http://www.assemblee-nationale.fr/europe/elections_2004.asp#eligibilite), 10.06.2013.

### Wybory do Parlamentu Europejskiego we Francji w 2009 r.

Wybory do Parlamentu Europejskiego zostały przewidziane na 4-7 czerwca 2009 r. We Francji odbyły się 7 czerwca 2009 r., dzień wcześniej, 6 czerwca w niektórych regionach zamorskich. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż Francja kilka miesięcy wcześniej zakończyła swoją półroczną prezydencję w Unii Europejskiej. Te dwa wydarzenia (prezydencja i eurowybory) miały w istotny sposób wpłynąć na wzrost świadomości europejskiej we Francji, która, jak pokazują sondaże, jest bardzo niska. Według badań przeprowadzonych w lipcu 2008 r. przez TNS-Sofres<sup>10</sup>, tylko 38% Francuzów postrzegało samych siebie jako obywateli Europy, zaś aż 62% nie czuło się nimi. Na pytanie dotyczące symboli europejskich 54% ankietowanych wskazało euro, zaś tylko 12% Parlament Europejski.

Zaskakujące mogą być wyniki dotyczące kwestii prawa do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. 36% ankietowanych deklarowało, iż nie mają prawa do głosowania w wyborach europejskich (Francuzi wybierają deputowanych europejskich od pierwszych wyborów do PE w 1979 r.!).

Do wyborów, do PE wystartowało 160 list złożonych w dniach 11 do 22 maja 2009 r. Oficjalnie kampania rozpoczęła się 25 maja i trwała do 6 czerwca 2009 r.

Tabela 3. Liczba list w danym okręgu wyborczym

Okręg wyborczy	Liczba list
Północny Zachód (Nord-Ouest)	19
Zachód (Ouest)	20
Wschód (Est)	19
Południowy Zachód (Sud-Ouest)	24
Południowy Wschód (Sud-Est)	21
Masyw Centralny – Centrum (Massif central – Centre)	20
Île-de-France (Île-de-France)	28
Terytoria zamorskie (Outre-mer)	11

Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. Landrin, *160 listes ont été validées par le ministère de l'intérieur*, „Le Monde” z 26 maja 2009 r. [Online], dostępne: [http://www.lemonde.fr/elections-europeennes/article/2009/05/26/160-listes-ont-ete-validees-par-le-ministere-de-l-interieur\\_1198118\\_1168667.html](http://www.lemonde.fr/elections-europeennes/article/2009/05/26/160-listes-ont-ete-validees-par-le-ministere-de-l-interieur_1198118_1168667.html), 06.06.2013.

Kampania z 2009 r. od samego początku budziła dość małe zainteresowanie społeczeństwa francuskiego. Jest to fenomen dość powszechny i występujący nie tylko we Francji, gdzie wybory do PE cieszą się zdecydowanie mniejszą popularnością, aniżeli

<sup>10</sup> Seul un tiers des Français se sentent citoyens européens, selon un sondage, [Online], dostępne: <http://www.euractiv.fr/institutions/la-france-et-luearticleseul-un-tiers-francais-sentent-citoyen-europeen-selon-sondage-001035-1237.html>, 22.06.2013.

wybory narodowe. Karl-Heinz Reife i Hermann Schmitt określili wybory do PE jako *second-order election*. Charakteryzują się słabą frekwencją, nadrzędnością kwestii narodowych nad kwestiami europejskimi oraz występowaniem możliwości oceny partii rządzącej przy okazji tych wyborów<sup>11</sup> i te elementy były bardzo widoczne w trakcie wyborów w 2009 r.

Francuska kampania wyborcza wystartowała stosunkowo późno i była zdecydowanie bardziej kampanią narodową, aniżeli europejską<sup>12</sup>, chociaż nie brakowało inicjatyw mających na celu przybliżenie obywatelom francuskim zarówno wyborów do Parlamentu Europejskiego, jak i w szerszym aspekcie, kwestii europejskich. Inicjatywą taką była np. akcja zorganizowana przez Stowarzyszenie CIDEM (Civisme & démocratie, Obywatelstwo & Demokracja, w okresie od 9 maja do 6 czerwca 2009 r. CIDEM zorganizowało „Obywatelski autobus wyborczy”, który objechał 26 miast z akcją promocyjną pod hasłem „Nie pozwólcie innym decydować za was, pozwólcie sobie na prawo do wyboru 7 czerwca”.

Sprawy społeczno-gospodarczo-polityczne Francji były elementem zdecydowanie dominującym w kampanii do PE. Partia Socjalistyczna prowadziła przy okazji kampanii do PE wyraźną akcję przeciwko Nicolasowi Sarkozy'emu, który w tych wyborach pokazał się jako „Europejczyk z przekonania” – z jednej strony przewodniczący UE, z drugiej zaś lider, który potrafi reagować na problemy społeczno-gospodarcze swojego kraju<sup>13</sup>.

Wyniki wyborów zaskoczyły przede wszystkim bardzo niską frekwencją. Przystąpiło do nich tylko 40,5% wyborców. Był to najniższy wskaźnik od 1979 r. W wyborach europejskich w 2009 r. podobną sytuację odnotowaną w większości państw członkowskich<sup>14</sup>.

Francuzi zdecydowanie liczniej biorą udział w wyborach, które dotyczą bezpośrednio ich kraju. Porównując np. wybory do PE z wyborami do parlamentu krajowego, zaobserwować można wyraźną różnicę na korzyść wyborów legislacyjnych. Zestawiając dane dotyczące udziału w wyborach do PE z 2009 r. z poprzedzającymi je wyborami do parlamentu, wskaźnik partycypacji jest wyższy w przypadku tych pierwszych o prawie 20%.

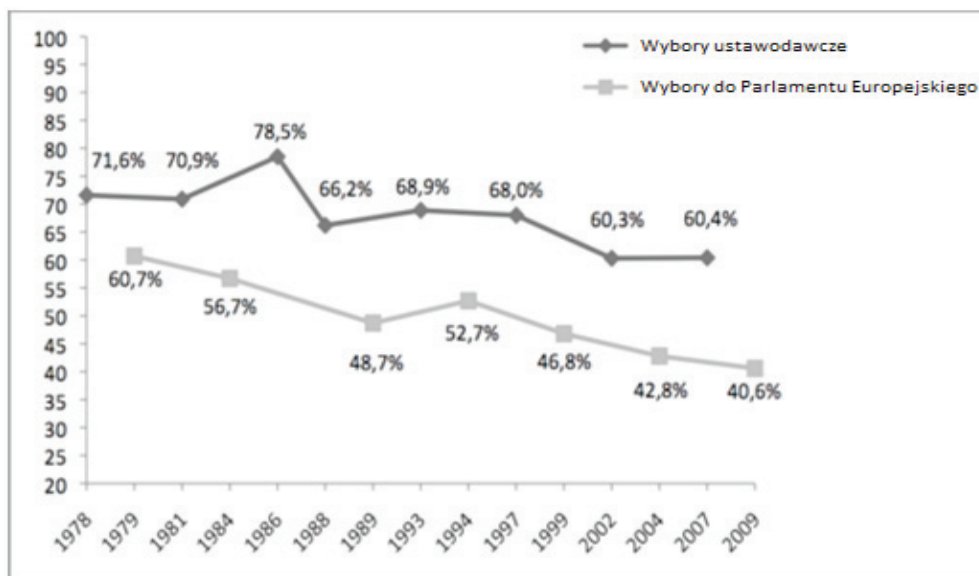
<sup>11</sup> E. Dupoirier, *L'eupéanisation des élections européennes? Ce que nous apprennent les élections de juin 2009*, „Revue internationale de politique compare”, Nr 4/2009, Vol. 16, s. 541 i n.

<sup>12</sup> P. Perrineau, *Les élections européennes de juin 2009 en France: des élections de second ordre ou de reclassement?*, „Revue internationale de politique compare”, Nr 4/2009, Vol. 16, ss. 654-655.

<sup>13</sup> E. Dupoirier, op. cit., s. 538.

<sup>14</sup> W Polsce do wyborów do PE przystąpiło tylko 24,5%, w Słowacji 19,6%, w Czechach 28,2%, na Węgrzech 36,3%, w Holandii 36,5%. Najwyższy wskaźnik odnotowała Belgia (90,4%), jednakże w tym kraju udział w wyborach jest obowiązkowy.

Wykres 1. Partycypacja w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach ustawodawczych



Źródło: A. Cohen, A.-Chr. L. Knudsen, *L'institutionnalisation du Parlement européen*, Cultures & Conflicts, n° 85/86, printemps/été 2012, s. 9 (tłumaczenie własne legendy).

Zdecydowanym liderem w wyborach 2009 r. okazała się partia prezydenta Nicolas Sarkozy'ego, Unia na rzecz Ruchu Ludowego (*UMP, L'Union pour un mouvement populaire*), która otrzymała 27,8% głosów. Był to niewątpliwy sukces prezydenta. Na drugim miejscu znalazła się Partia Socjalistyczna (*PS, Parti Socialiste*), która otrzymała 16,8% głosów, co z kolei było zaskoczeniem dla Martine Aubry, pierwszej sekretarz PS, która spodziewała się 20%. Z kolei trzecie miejsce w wyborach do PE zajęła koalicja wyborcza Europa-Ekologia (*E-É, Europe-Écologie*) powołana rok przed wyborami. Z koalicją związani są znani francuscy politycy, jak Daniel Cohn-Bendit, Eva Joly czy José Bové. Europa-Ekologia zdobyła 16,2% głosów, wprowadzając do Parlamentu Europejskiego 14 przedstawicieli. Kolejne dwa miejsca zajęły Ruch Demokratyczny (*MoDem, Mouvement démocrate*) zdobywając 8,5% głosów, oraz Front Narodowy (*FN, Front National*), który otrzymał 6,3% głosów<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> *La synthèse des résultats en France*, «Le Monde» z 7 czerwca 2009 r.

Tabela 4. Wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego

Lista	% zdobytych głosów	Liczba miejsc w Parlamencie Europejskim
Unia na rzecz Ruchu Ludowego (UMP, L'Union pour un mouvement populaire) Nowe Centrum (NC, Nouveau Centre) Nowoczesna Lewica (GM, Gauche moderne)	27,88%	29
Partia Socjalistyczna (PS, Parti Socialiste)	16,48%	14
Europa-Ekologia (E-É, Europe Écologie)	16,28%	14
Ruch Demokratyczny (MoDem, Mouvement démocrate)	8,46%	6
Front Narodowy (FN, Front National)	6,34%	3
Front Lewicy (FG, Front de Gauche) + Alliance des Outre-mers	6,05%	4 + 1
Libertas: Ruch dla Francji (MPF, Mouvement pour la France) + Łowiectwo, Wędkarstwo, Przyroda, Tradycja (CPNT, Chasse, Pêche, Nature, Traditions)	4,8%	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Élections européennes 2009, [Online], dostępne: <http://www.france-politique.fr/elections-europeennes-2009.htm>, 12.06.2013.

### Podsumowanie

Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. we Francji pokazały, iż idea zjednoczonej Europy niekoniecznie jest bliska obywatelom UE, którzy poprzez tak wysoki wskaźnik absencji pokazali niskie zainteresowanie udziałem w decydowaniu o składzie jedynego organu, który może być wybrany bezpośrednio przez obywateli. Francja nie jest w tej kwestii odosobniona. Dlaczego obywatele nie chcą korzystać z przywileju, jakim jest prawo wyborcze do PE? Być może sami politycy (i przede wszystkim kandydaci do PE) winni traktować wybory jako europejskie, a nie tylko jako szansę zaistnienia na scenie politycznej swojego kraju.

Zbliżające się kolejne wybory do PE (Francuzi będą głosować 25 maja 2014 r.) pokazują jednak pogłębiający się eurosceptycyzm. Jak wskazują wyniki sondaży na temat preferencji politycznych francuskich wyborców przeprowadzonych przez Francuski Instytut Badania Opinii Społecznej (Institut français d'opinion publique, IFOP), w maju i październiku 2013 r. oraz styczniu 2014 r. po raz pierwszy wyraźnie dominuje skrajnie prawicowa partia Front Narodowy (FN, Front National). Partia ta zdobyła w sondażu w maju 2013 r. 21%, w październiku 2013 r. 24%, zaś w styczniu 23% poparcia. Jest to niewątpliwym sukces dla FN w porównaniu z wynikami wyborów z 2009 r., kiedy Front Narodowy zdobył tylko 6%. Sukces partii wskazuje jednak na zdecydowanie rosnący eurosceptycyzm Francuzów<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Warto wspomnieć, iż we wspomnianych sondażach poparcie dla Unii na rzecz Ruchu Ludowego (UMP, Union pour un mouvement populaire) waha się pomiędzy 21 a 23%, co wskazuje na spadek w po-



## Literatura

### Dokumenty:

- Akt dotyczący wyboru przedstawicieli do Zgromadzenia w powszechnych wyborach bezpośrednich, [w:] Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw, Załącznik nr 2 do nru 90, 30.04.2004, poz. 864, T. I.
- Dyrektywa Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, Dz.U. L 329 z 30.12.1993.
- Élections européennes 2009, [Online], dostępne: <http://www.france-politique.fr/elections-europeennes-2009.htm>, 12.06.2013.
- Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, [Online], dostępne: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000338793>, 15.06.2013.

### Druki zwarte:

- Sokala A., Michalak B., Frydrych A., Zych R. (red.), *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, Toruń 2010.
- Sozański J., *Prawo Unii Europejskiej: po traktacie lizbońskim*, Poznań 2010.
- Wierzchowska A., *Instytucjonalny wymiar integracji europejskiej*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Integracja europejska*, Warszawa 2011.

### Najważniejsze artykuły:

- Cohen, A.-Chr. L. Knudsen, *L'institutionnalisation du Parlement européen*, "Cultures & Conflits", Nr 85/86, printemps/été 2012.
- E. Dupoirier, *L'eupéanisation des élections européennes? Ce que nous apprennent les élections de juin 2009*, "Revue internationale de politique comparée", Nr 4/2009, Vol. 16.
- Landrin S., *160 listes ont été validées par le ministère de l'intérieur*, «Le Monde» z 26.05.2009, [Online], dostępne: [http://www.lemonde.fr/elections-europeennes/article/2009/05/26/160-listes-ont-ete-validees-par-le-ministere-de-l-interieur\\_1198118\\_1168667.html](http://www.lemonde.fr/elections-europeennes/article/2009/05/26/160-listes-ont-ete-validees-par-le-ministere-de-l-interieur_1198118_1168667.html), 06.06.2013.
- La synthèse des résultats en France, «Le Monde» z 7 czerwca 2009 r.
- *Les intentions de vote pour les élections européennes de 2014: le FN en tête*, [Online], dostępne: <http://opinionpublique.wordpress.com/category/elections-2/elections-europeennes-de-2014/>, 05.02.2014.
- Perrineau P., *Les élections européennes de juin 2009 en France: des élections de second ordre ou de reclassement?*, «Revue internationale de politique comparée», Nr 4/2009, Vol. 16.
- Mode de scrutin applicable en France pour l'élection des représentants au Parlement européen ou «députés européens», [Online], dostępne: [http://www.assemblee-nationale.fr/europe/elections\\_2004.asp#eligibilite](http://www.assemblee-nationale.fr/europe/elections_2004.asp#eligibilite), 10.06.2013.
- Raffaelli R., *Parlament Europejski: procedury wyborcze*, [Online], dostępne: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU\\_1.3.4.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_1.3.4.pdf), 10.06.2013.
- Seul un tiers des Français se sentent citoyens européens, selon un sondage, [Online], dostępne: <http://www.euractiv.fr/institutions/la-france-et-luearticleseul-un-tiers-francais-sentent-citoyen-europeen-selon-sondage-001035-1237.html>, 22.06.2013.

---

równaniu z otrzymanymi w 2009 r. 28% głosów. Trzecia z kolei partia, Partia Socjalistyczna (PS, Parti Socialiste) odnotowała sukces w porównaniu z wynikami wyborów w 2009 r., kiedy uzyskała 16,48%, zaś w sondażach otrzymała kolejno 21% (V 2013 r.), 19% (X 2013 r.) i 18% (I 2014 r.).

RENATA JANKOWSKA

- 1979–2009: le taux de participation en Europe, [Online], dostępné: [http://www.lexpress.fr/actualite/politique/1979-2009-le-taux-de-participation-en-europe\\_765745.html](http://www.lexpress.fr/actualite/politique/1979-2009-le-taux-de-participation-en-europe_765745.html), 29.06.2013.

MICHAŁ KLEMENCZAK

Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa,  
Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu

**Unia Europejska w czasach kryzysu.  
„Wspólnota potęgi czy wspólnota cierpienia?”  
Miejsce Polski w koncepcjach zreformowanej Europy  
na przykładzie myśli francuskiej**

**Streszczenie:** Kryzys finansowy spowodował, iż coraz częściej mówi się o konieczności kolejnej reformy UE. Spośród państw członkowskich liderami zmian i reform stały się Niemcy oraz Francja. Spośród wielu możliwości reform UE, francuski politolog Christian Saint Etienne zaproponował jedną z najbardziej kontrowersyjnych tez, mianowicie zmiany UE w Stany Zjednoczone Europy, które tworzyłyby Niemcy, Francja oraz ewentualnie państwa Beneluksu. Spośród wszystkich państw tworzących UE, według Christiana Saint Etienne’a, tylko te podmioty są w stanie utworzyć prawdziwą awangardę, która zbudowałaby silną ekonomicznie, kulturalnie i politycznie Europę, zwaną przez autora *Republika Reńską*. Pozostałe państwa tworzyłyby tzw. Europę Otwartą, która niczym strefa buforowa otaczałaby Republikę Renu. Tylko w taki sposób, zdaniem Christiana Saint-Etienne’a, można z Europy ponownie uczynić „wspólnotę potęgi”.

### Wstęp

Unia Europejska (UE), do jakiej wstępowała Polska w maju 2004 r., znika na naszych oczach równie szybko, jak kolejne miliardy euro pożyczane na ratowanie Grecji. Kryzys uwidoczniał, że dalszy proces zmian, reform i ewolucji UE jest konieczny dla dalszego jej funkcjonowania.

„Choroba”, jaka ogarnęła Grecję oraz inne państwa spowodowała, iż cała UE szybko doznała widma kryzysu oraz recesji na skalę, z jaką jeszcze nie miała do czynienia. Cała UE miała ten sam dylemat: czy ratować Unię, pożyczając ogromne kwoty euro, ale narazić się na widmo recesji, czy może pozostawić państwa, takie jak Grecja bez pomocy z zewnątrz, podważając tym samym podstawową zasadę unijną – zasadę solidarności, narażając tym samym UE na całkowity rozpad.

Zwyciężył nie tylko zdrowy rozsądek, ale i czysty pragmatyzm (choć bardzo kosztowny), dzięki czemu jest szansa na uratowania tego, co Europejczycy budują od przeszło 50 lat, czyli zjednoczonej i solidarnej Europy.

Rok 2011 przeszedł do historii jako rok, w którym słowo „kryzys” było odmieniane przez wszystkie przypadki. Po raz pierwszy od wielu lat widmo rozpadu UE było rozważane i brane pod uwagę, nie tylko przez dziennikarzy żądnych sensacyjnych tytułów w swoich czasopismach, ale również przez polityków mających największy wpływ na losy UE.

Były prezydent Francji Nicolas Sarkozy powiedział przed szczytem w Brukseli w 2011 r.: „Nigdy Europa nie była tak zagrożona. Nigdy tyle krajów nie chciało przystąpić do Europy, a ryzyko jej rozpadu nigdy nie było tak wielkie”<sup>1</sup>. Kanclerz Niemiec Angela Merkel wyraziła wprost, że: „Koniec euro oznacza koniec Europy”<sup>2</sup>. Te katastroficzne wizje Europy, jak na razie się nie sprawdziły, ale szczyt UE z grudnia 2011 r. nazwany przez wszystkich „szczytem ostatniej szansy” pokazał, w jak wielkim kryzysie znalazła się UE. Kryzys unijny pokazał także, jak wielką rolę w tej organizacji stanowił tandem Merkel-Sarkozy potocznie zwany „Merkozy”, który faktycznie zaczął sprawować władzę w UE. Jak pisze Marek Krasuski: „polityczne kierownictwo tego biurokratycznego tworu spoczywa częściowo na wyodrębnionych strukturach UE, jak Komisja Europejska, Rada Europejska czy Parlament Europejski, ale realnie w Europie, w większej części, władza należy do swoistego „dyrektoriatu” niemiecko-francuskiego”<sup>3</sup>.

Celem artykułu jest zatem odpowiedź na następujące pytania. Po pierwsze, czy we francuskiej myśli politycznej istnieją koncepcje zreformowania UE w zupełnie nowym kształcie? Po drugie, jakie państwa brałyby udział w realizacji francuskiej koncepcji reformy Europy, i jak ona byłaby zorganizowana? Po trzecie, jaką rolę w koncepcji zreformowanej UE zajęłaby Polska?

Odpowiadając na pierwsze pytanie, należy zauważyć, że koncepcje takiej „nowej” Europy zaproponował i opisał francuski politolog Christian Saint-Etienne, który w książce *Potęga albo śmierć. Europa wobec imperium amerykańskiego przedstawia ideę Europy Zjednoczonej, tzw. Republiki Renu oraz pozostałych państw UE tworzących Europę Otwartą*.

Należy zwrócić uwagę, że pomysł francuskiego politologa dotyczący radykalnych zmian w UE nie jest jedynym głosem w Europie. Profesor Jan Zielonka w książce *Europa jako imperium* pisze o nawoływaniach ze strony największych państw unijnych do „utworzenia europejskiego twardego jądra, albo Europy dwu prędkości. Były niemiecki minister spraw zagranicznych Joschka Fischer zaproponował utworzenie w Unii ośrodka grawitacji – awangardy, siły napędowej, która dokończy proces integracji politycznej. Natomiast były prezydent Francji Jacques Chirac (prezydent w la-

<sup>1</sup> N. Sarkozy, *Groźba rozpadu Unii nigdy nie była tak wielka*, [Online], dostępne: [http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/573974,sarkozy\\_grozba\\_rozpadu\\_europy\\_nigdy\\_nie\\_byla\\_tak\\_wielka.html](http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/573974,sarkozy_grozba_rozpadu_europy_nigdy_nie_byla_tak_wielka.html), 08.12.2011.

<sup>2</sup> K. Iszkowski, *Czy Unia Europejska będzie trwać wiecznie?*, [Online], dostępne: [http://supermozg.gazeta.pl/supermozg/1,91626,10815126,Czy\\_Unia\\_Europejska\\_będzie\\_trwać\\_wiecznie\\_.html](http://supermozg.gazeta.pl/supermozg/1,91626,10815126,Czy_Unia_Europejska_będzie_trwać_wiecznie_.html), 14.11.2011.

<sup>3</sup> M. Krasuski, *Europejska idea Imperium*, [w:] R. Stefański, A. Zamoyski (red.), *Europa homogeniczna czy komplementarna – recepta na zjednoczenie*, Toruń – Kielce 2009, s. 260.

tach 1995–2007) w podobnym duchu zachęcał do powołania grupy pionierskiej, która patronowałaby postępowi integracji<sup>4</sup>.

Kryzys europejski skłania wielu polityków do rewizji traktatów oraz do zmian mających na celu umocnić pozycje najsilniejszych państw członkowskich, kosztem państw ekonomicznie słabszych. Marek Nowicki z „Newsweeka” pisze wprost w jednym z artykułów, że: „Francja nie chce Polski jako uczestnika koncertu ważnych państw, jak ta francuska Europa (na razie Niemcy zablokowały te plany) miałyby wyglądać? Byłoby to od lat lansowane przez Paryż twarde jądro złożone z kilku państw, które rozluźnią swoje więzy z całą resztą. Być może, na papierze dawna UE będzie jeszcze istniała, ale wszyscy będą wiedzieć, że prawdziwą Europę zintegrowaną politycznie i gospodarczo, stanowi ta właśnie grupa. Przynależność do niej będzie pozornie dobrowolna i dostępna dla wszystkich, jednakże zostanie obwarowana takimi warunkami, że Polska nie będzie potrafiła lub chciała ich spełnić. Nikt nas nie będzie musiał z Europy wypędzać – sami znajdziemy drzwi<sup>5</sup>. W takim samym charakterze pisał Adam Krzemiński z „Polityki” w artykule „Rzeczpospolita Europa”, gdzie stawia tezę o wyrzuceniu ze strefy euro nie tylko Grecji czy Hiszpanii, ale także Włoch. W artykule tym nie brak też spekulacji, że „porzucić chorą eurowalutę mogłyby Niemcy, by wraz kilkoma krajami stworzyć elitarny klub głębokiej integracji walutowej, gospodarczej i politycznej<sup>6</sup>”.

### „Niemfra”, czyli nowe Stany Zjednoczone Europy

Dlaczego to właśnie Niemcy oraz Francja (ewentualnie jeszcze państwa Beneluxu), miałyby tworzyć europejską potęgę? Dlaczego z dzieła powstania Stanów Zjednoczonych Europy Ch. Saint-Etienne wykluczył pozostałe 22 państwa UE? Odpowiedź na to pytanie jest oczywista. Niemcy i Francja są najpotężniejszymi państwami UE i to właśnie z budżetów tych państw UE jest utrzymywana w stopniu największym. Jak zatem wygląda potencjał Francji i Niemiec w porównaniu z Polską, która w proponowanej przez Ch. Saint-Etienne’a koncepcji nie znalazłaby się w Republice Renu, tylko w grupie państw tzw. Europy Otwartej?

Spśród wszystkich państw tworzących UE to właśnie „RFN zajmuje dominujące miejsce na rynku. Przesłankami tej silnej pozycji jest liczba społeczeństwa niemieckiego i znaczący potencjał gospodarczy oraz dominujący wkład RFN w tworzeniu budżetu UE. Pod względem liczby ludności RFN z 82,5 mln (18% ogółu mieszkańców UE) zajmuje pierwsze miejsce. Na RFN przypada 22% PKB całej UE. Niemiecki wkład do budżetu wspólnotowego wynosi ponad 24%<sup>7</sup>”.

<sup>4</sup> J. Zielonka, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Warszawa 2007, s. 206.

<sup>5</sup> M. Nowicki, *Co wyrośnie na gruzach Unii?*, „Newsweek”, wyd. Axel Springer, 5-11.12.2012, nr 49/2011, s. 27.

<sup>6</sup> A. Krzemiński, *Rzeczpospolita Europa*, „Polityka”, wyd. Spółdzielnia Pracy, nr 50, 7-12.12.2011, s. 12.

<sup>7</sup> K.A. Wojtaszczyk, *Republika Federalna Niemiec wobec wyzwań integracji europejskiej*, [w:] S. Sulowski (red.), *Polska i Republika Federalna Niemiec w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2007, s. 95.

Francja natomiast: „Jest największym terytorialnie państwem UE oraz drugim pod względem liczby mieszkańców – 64,9 mln, ze swym potencjałem ekonomicznym zajmuje trzecie miejsce (po Niemczech i Wielkiej Brytanii) w Europie i piąte (po USA i Japonii) w świecie. Francja jest również czwartym inwestorem świata i trzecim rynkiem pod względem napływu inwestycji zagranicznych”<sup>8</sup>. „Francja ma także potężny wkład w strukturę budżetu wspólnotowego, procentowy udział Francji wynosi 18,7% i jest to druga pozycja po Niemczech”<sup>9</sup>.

Jak zatem na tle tych dwóch potężnych państw wygląda pozycja i potencjał Polski? „Ludność Polski liczy obecnie 38,12 mln, i dzięki temu daje to 33. miejsce w świecie (0,6% liczby ludności Ziemi), oraz 9. miejsce w Europie (5,3% zaludnienia kontynentu) i 6. w Unii Europejskiej (8,4% mieszkańców UE-25)”<sup>10</sup>. „W roku 2009 Polska po raz pierwszy znalazła się w gronie sześciu największych gospodarek Unii Europejskiej, przed nami znalazły się tylko państwa unijnej *wielkiej piątki*: Niemcy, Wielka Brytania, Francja, Włochy i Hiszpania”<sup>11</sup>. Inaczej wygląda sytuacja, jeśli przeliczymy polski PKB *per capita*. Tutaj Polska jest nieomal na samym końcu, osiągając 61% średniej unijnej. Polski wkład do budżetu unijnego wynosi zaledwie 4,2%”<sup>12</sup>.

Jak twierdzi Ch. Saint-Etienne: „wspólny wkład Francji i Niemiec w gospodarkę światową stanowi ponad połowę wkładu strefy euro. Francja i Niemcy stanowią wspólnie drugą potęgę gospodarczą i pierwszą potęgę handlową świata. Mają zatem środki na prowadzenie niezależnej polityki strategicznej. Państwa te są wystarczająco duże, by prowadzić ambitną politykę w zakresie badań, inwestycji produkcyjnych, technologii czystego wzrostu lub przemysłu obronnego. Ch. Saint-Etienne w swoich rozważaniach posuwa się jeszcze dalej, a mianowicie postuluje fuzję przedsiębiorstw z obu tych państw, co byłoby wynikiem wspólnej reformy, prowadzącej do ujednoczenia francusko-niemieckiego prawa przedsiębiorstw, co umożliwiłoby powstanie wspólnych grup przemysłowych i finansowych”<sup>13</sup>. Doskonałym przykładem istniejącej już od kilkadziesiąt lat współpracy niemiecko-francuskiej w dziedzinie wysokiej technologii jest chociażby konsorcjum lotnicze produkujące Airbusy, jedne z najbardziej popularnych samolotów pasażerskich na świecie.

Ten alians francusko-niemiecki docelowo miałby stać się „konfederacją albo federacją państw narodowych i nosiłby nazwę *Republiki Renu*. Jako że gospodarki Beneluksu są całkowicie zintegrowane z niemiecką i francuską, owa republika Renu byłaby

<sup>8</sup> Współpraca gospodarcza: Francja, [Online], dostępne: <http://www.mg.gov.pl/Wspolpraca+z+zagranica/Wspolpraca+gospodarcza+Polski+z+krajami+UE+i+EFTA/francja.htm>, 17.08.2011.

<sup>9</sup> *Gospodarka Unii Europejskiej*, [Online], dostępne: [http://pl.wikipedia.org/wiki/Gospodarka\\_Unii\\_Europejskiej](http://pl.wikipedia.org/wiki/Gospodarka_Unii_Europejskiej), 07.10.2011.

<sup>10</sup> Polska twój partner gospodarczy, [Online], dostępne: [www.mg.gov.pl](http://www.mg.gov.pl), 23.04.2010.

<sup>11</sup> *Polska gospodarka szóstą siłą w Unii*, [Online], dostępne: <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/polska:gospodarka;szosta;sila;wunii,44,0,570412.html>, 24.12.2009.

<sup>12</sup> *Gospodarka Unii Europejskiej*, [Online], [http://pl.wikipedia.org/wiki/Gospodarka\\_Unii\\_Europejskiej](http://pl.wikipedia.org/wiki/Gospodarka_Unii_Europejskiej), 07.10.2011.

<sup>13</sup> Ch. Saint-Etienne, *Potęga albo śmierć. Europa wobec imperium amerykańskiego*, Warszawa 2004, Dialog, ss. 238-239.

na te trzy narody otwarta. Przed ewentualnym przekształceniem w przyszłości *Republiki Renu* w *Republikę Federalną Europy* możliwy byłby udział jedynie pięciu państw.

Utworzenie *Republiki Renu* powinno stać się okazją do wspólnego dokonania reform strukturalnych, dzięki czemu każde państwo mogłoby odzyskać skuteczność, przejąć system podatkowy bardziej korzystny dla tych, którzy generują dochód oraz wspierać pracę, oszczędzanie i inwestowanie. Pięć wspomnianych państw powinno skonsolidować swoje środki militarne i zainicjować odpowiednie inicjatywy strategiczne<sup>14</sup>. Postulat powołania polityki obronnej jest już realizowany przez Niemcy, Francję oraz Belgię i Luksemburg za sprawą powołania „23 kwietnia 2003 roku Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony, której członkowie na wzór art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego (NATO) zobowiązują się do przyjsia sobie z pomocą w sytuacji zagrożenia. Jedną z inicjatyw EUBiO ma być powołanie europejskich sił szybkiego reagowania, których podstawą stanie się już istniejąca brygada francusko-niemiecka wzmocniona belgijskimi jednostkami komandosów i luksemburskimi wojskami zwiadowczymi<sup>15</sup>.

W swojej koncepcji Ch. Saint-Etienne proponuje, aby symbolami pieczętującymi nową Europę były europejskie licea, francusko-niemieckie sieci uniwersytetów europejskich oraz powołanie specyficznej inicjatywy technologicznej. Te trzy elementy scalałyby społecznie i ekonomicznie *Republikę Renu*.

Autor książki *Potęga albo śmierć. Europa wobec imperium amerykańskiego* proponuje, aby w Niemczech i Francji powołać „osiemset liceów (po czterysta w każdym państwie) poprzez świadome przekształcenie istniejących liceów na podstawie programu pedagogicznego i szczodrych środków finansowych na jego realizację. Utworzenie sieci uniwersytetów europejskich zdolnych do konkurowania z najlepszymi placówkami oświatowymi Ameryki i Azji. Owe uniwersytety i instytuty – po czterdzieści w każdym państwie, w sumie sto, gdyby doliczyć do tego państwa Beneluksu – byłyby wyselekcjonowane przez międzynarodową komisję na podstawie ich zdolności oraz projektów badawczych i pedagogicznych. Europejskie uniwersytety i instytuty otrzymałyby takie środki finansowe, które byłyby porównywalne ze środkami jakimi dysponują najlepsze instytucje amerykańskie<sup>16</sup>.

Ranking uczelni wyższych ze stycznia 2012 r. pokazuje, że proponowana przez autora książki idea dofinansowania nauki wyższej jest koniecznością. Zarówno Niemcy, jak i Francję dzieli przepaść do światowej czołówki. Według Webometrics Ranking of World Universities pierwsza uczelnia niemiecka sklasyfikowana w tym rankingu zajmuje 57. miejsce i jest to Uniwersytet we Freiburgu. W jeszcze gorszej sytuacji jest Francja, której najlepszy uniwersytet sklasyfikowany został dopiero na 340. miejscu światowego rankingu. Pierwszą polską uczelnią sklasyfikowaną w powyższym rankingu był Uniwersytet Jagielloński, który zajął 293. miejsce. Najlepszymi uczelniami

<sup>14</sup> Ibidem, ss. 240-241.

<sup>15</sup> Z. Czachór, *Europejska Strategia Bezpieczeństwa 2003–2008. Analiza politologiczna*, [w:] „Przegląd Politologiczny”, red. K. Robakowski, wyd. WNWNPiD, Poznań 2010, s. 30.

<sup>16</sup> Ch. Saint-Etienne, op. cit., s. 245.

świata w 2011 roku były uczelnie amerykańskie, zajmując pierwsze 16 miejsc, a najlepszą uczelnią został Uniwersytet Harvarda<sup>17</sup>.

Aby rzucić wyzwanie ciągle uciekającemu światu, „Francja, Niemcy i Beneluks mogłyby zapoczątkować specyficzną inicjatywę technologiczną (SIT), która obejmowałaby cztery dziedziny: biotechnologię, mikrotechnologię oraz technologię lotniczo-kosmiczną i wojskową. Przewidziany budżet na powyższe cele wynosiłby 0,4 % PKB rocznie. Środki te przyznawano by „partnerstwu publiczno-prywatnemu” (PPP), składającemu się z laboratoriów publicznych i przedsiębiorstw prywatnych pod postacią kontraktów lub zachęt podatkowych. Gdyby natomiast miało chodzić o prawdziwą europejską chęć strategiczną, to roczne środki na SIT winny zwiększyć się do 1% PKB<sup>18</sup>. Doskonałym przykładem już działającym, a wpisującym się w specyficzną inicjatywę technologiczną jest chociażby europejski projekt Galileo, który w najbliższej przyszłości ma stać się największą konkurencją dla amerykańskiego systemu nawigacji GPS. Według „Bloomberg Businessweek”: „Galileo – system budowany przez UE oraz Europejską Agencję Kosmiczną zacznie działać prawdopodobnie w 2019 roku. Niedawno na orbitę wysłano dwa satelity. Aby ustalić dokładną lokalizację, potrzeba jednak trzech-czterech satelitów. Amerykański system GPS ma ich około 30<sup>19</sup>”.

Doskonałym przykładem ukazującym siłę państw w dziedzinach naukowo-technologicznych jest ilość patentów. Sięgając do artykułu z czasopisma „Bloomberg Businessweek”, odkrywamy, że Polska według raportu „Światowej Organizacji Własności Intelektualnej zajmuje nieźle 31. miejsce zgłaszając 199 patentów, jeśli jednak dodamy, że maleńki Luksemburg zgłosił aż 261 patentów, a trzecie w rankingu Niemcy aż 17,6 tysięcy, to wynik polski jest bardzo skromny. Najwięcej patentów zgłosiły USA – ponad 163 tysiące<sup>20</sup>.

Jak zatem autor książki *Potęga albo śmierć. Europa wobec imperium amerykańskiego* uzasadnia powstanie Republiki Renu? Otóż, jak twierdzi, „mniejsza grupa państw, połączonych wspólną strategią gospodarczego i politycznego rozwoju, będzie mogła lepiej wpłynąć na dzieje świata niż niejednorodna masa. Spójna przestrzeń polityczna wpisana w trwały modernizm, trwała potęga pozytywna działająca na rzecz wzmocnienia światowego państwa prawa, to trzy filary nowej Europy<sup>21</sup>”.

Jak wynika z powyższej analizy, Polska nie miałaby szans na udział w tworzeniu europejskiej potęgi, jaką miałyby być *Republika Renu* i musiałyby funkcjonować w ramach *Europy Otwartej*, niczym państwo satelickie.

<sup>17</sup> *Ranking Web of World Universities*, [Online], dostępne: <http://www.webometrics.info/index.html>, styczeń 2012.

<sup>18</sup> Ch. Saint-Etienne, op. cit., ss. 245-246.

<sup>19</sup> M. Wieruszewski, *Jak ominąć wąskie gardło?*, „Bloomberg Businessweek”, nr 07, 12-27.12.2012, wyd. Point Group Business Unit Sp. z o.o., s. 37.

<sup>20</sup> M. Kleiber, *Polski high-tech walczy o światowe rynki*, „Bloomberg Businessweek”, nr. 07, 12-27.12.2012, wyd. Point Group Business Unit Sp z o.o., s. 34.

<sup>21</sup> Ch. Saint-Etienne, op. cit., s. 249.



Kryzys, przed którym stoi obecnie UE, inspiruje nie tylko naukowców, ale także wpływowych polityków do koncepcji, którą zaproponował w swoich rozważaniach Ch. Saint-Etienne. Być może UE znalazła się w okresie, który prof. Zbigniew Czachór określił jako „proces/stan fulguracji, tj. twórczego, pozytywnego kryzysu zakłócenia procesu integracji europejskiej. Fulgurację determinuje okres przyspieszonego działania, kiedy to po odrzuceniu przestarzałych metod i nawyków, objawiają się nowe drogi, perspektywy, założenia i rozwiązania”<sup>22</sup>.

Europa bez wątpienia jest „wspólnotą potęgi”. Dowodzi tego choćby fakt, że kolejne państwa europejskie aspirują do bycia członkami tej elitarnej grupy. W 2011 r. traktat akcesyjny podpisała Chorwacja, takie same oczekiwania na członkostwo ma nie tylko Turcja, ale także Albania, Serbia, Gruzja, Ukraina i wiele innych państw. Czy „wspólnota cierpienia” kusiłaby kolejne kraje do dobrowolnej akcesji? W dosadny i oczywisty sposób obecną kryzysową sytuację opisuje prof. Witold Maciej Orłowski w książce *Świat do przeróbki. Spekulanci, bankruci, giganci i ich rywale*. Autor upatruje cztery powody, dla których obecnie częściej mówimy o Europie jako „wspólnocie cierpienia” niż „wspólnocie potęgi”.

Jako pierwszy powód obecnej sytuacji prof. Orłowski upatruje w nadmiernym protekcjonizmie Europy. „Jeśli chce się stworzyć naprawdę jeden gigantyczny rynek i wyhodować ekspansywne, wydajne, wielkie ponadnarodowe koncerny (zdolne do globalnej konkurencji z koncernami z USA i Dalekiego Wschodu), trzeba stworzyć do tego odpowiednie warunki. A odpowiednie warunki są tworzone przez sprawny, zliberalizowany, działający bez nadmiernej biurokratycznej interwencji i w pełni otwarty w skali całej Unii rynek.

Drugi wielki problem Unii, rzutuający na jej perspektywy rozwoju, to demografia. Europa Zachodnia starzeje się i dla podtrzymania wzrostu potrzebuje nowych pracowników (wschodnia część Unii, w tym Polska, za kilka lat znajdzie się w podobnej sytuacji, a może nawet wcześniej, jeśli utrzyma się wysoka skłonność do emigracji).

Trzecim wielkim problemem Unii jest przywiązanie się do «wielkiego państwa». Oczywiście państwo jest bardzo aktywne we wszystkich krajach zachodnich, ale w Europie skala rozwoju państwa opiekuńczego jest większa niż gdziekolwiek indziej na świecie. Państwo europejskie niewątpliwie zapewnia swoim obywatelom niezwykle wysoki poziom bezpieczeństwa socjalnego. Problem polega jedynie w tym, że udzielanych przez dziesięciolecia socjalnych obietnic nie da się dłużej wypełniać z powodu zmian demograficznych. Starzenie się społeczeństw powoduje, że liczba osób w wieku produkcyjnym przypadających na jednego seniora w krajach UE dramatycznie spadnie z 3,5 osób obecnie do 1,8 osoby w połowie XXI wieku. Jest to śmiertelne zagrożenie zarówno dla stabilności finansowej systemów emerytalnych, jak i dla publicznych systemów ochrony zdrowia.

<sup>22</sup> Z. Czachór, *50 lat po... Zakłócenia systemowe w procesie integracji europejskiej. Podstawy i założenia badawcze*, [w:] Z. Czachór (red.), *50 lat i co dalej? Europa i Unia Europejska między integracją a atomizacją...*, Poznań 2007, s. 13.

No i wreszcie jest jeszcze czwarty problem Unii, szczególnie widoczny na przykładzie państw strefy euro. Jest nim niezdolność państw tworzących Unię do skutecznej współpracy i wspólnego działania. Narodowe egoizmy są wciąż zbyt silne, rozumienie roli państwa i sposobów jego działania zbyt zróżnicowane. Jeśli coś może kiedyś w przyszłości doprowadzić do rozpadu strefy euro, a przy większym kryzysie może i nawet całej Unii – to nie niedostatek zasobów czy wizji, ale coś znacznie bardziej prozaicznego. Nieumiejętność dojścia do porozumienia i solidarnej współpracy krajów członkowskich we wspólnym interesie, ponad egoistycznymi podziałami<sup>23</sup>.

### Podsumowanie

Przedłużający się kryzys europejski powoduje coraz większy pesymizm co do przyszłości oraz dalszego funkcjonowania nie tylko strefy euro, ale całej UE. Jeszcze nigdy w historii UE sytuacja nie zmieniała się tak dynamicznie, jak dziś. Nikt obecnie nie jest też w stanie zaprognozować dalszych losów UE. Świadczy o tym choćby fakt, że nowo wybrany prezydent Francji François Hollande, zaraz po wygranych wyborach oświadczył, że będzie renegocjować z Angelą Merkel pakt fiskalny UE, co diametralnie zmienia wcześniejsze długi uzgadniane i rodzące się w bólach postanowienia, kluczowe dla dalszego prawidłowego funkcjonowania UE. Coraz częściej mówi się nie o tym, w jaki sposób ratować pogrążoną w kryzysie gospodarkę grecką, ale o tym, w jaki sposób kraj ten powinien opuścić strefę euro, tak aby odbyło się to najmniej „boleśnie” dla całej wspólnoty.

Napisana w 2004 r. książka wybitnego francuskiego politologa w tamtym czasie mogła być co najwyżej oceniona jako kolejna ciekawa i kontrowersyjna teoria dotycząca przyszłości UE, która raczej nigdy się nie zrealizuje. Wystarczyło jednak kilka lat kryzysu, aby nad propozycjami przeprowadzenia radykalnych zmian w Europie znów się pochylić. Ponownie zaczęto wieszczyć koniec UE przynajmniej w dotychczasowym znanym nam kształcie, stąd też coraz większe zainteresowanie rewolucyjnymi koncepcjami reform UE, do których książka Ch. Saint-Etienne’a doskonale się wpisuje. Czy zawarte w tej książce koncepcje będą kiedykolwiek realizowane? Dynamika zmian w Europie jest tak duża, że nikt nie zaryzykuje odpowiedzi twierdzącej lub negującej taką ewentualność. Jedno jest pewne, nikt już dzisiaj nie ma wątpliwości, że Europy takiej jak przed kryzysem już nie będzie. Pytanie raczej powinno brzmieć, czy postkryzysowa Europa, zmieniona i zreformowana, będzie „wspólną potęgą czy raczej wspólną cierpienia?”

### Literatura

#### Druki zwarte:

- Czachór Z., *Europejska Strategia Bezpieczeństwa 2003–2008. Analiza politologiczna*, [w:] „Przegląd Politologiczny”, red. K. Robakowski, Poznań 2010.

<sup>23</sup> W.M. Orłowski, *Świat do przeróbki. Spekulanci, bankruci, giganci i ich rywale*, Warszawa 2011, ss. 196-201.

UNIA EUROPEJSKA W CZASACH KRYZYSU. „WSPÓLNOTA POTĘGI CZY WSPÓLNOTA CIERPIENIA?”  
MIEJSCE POLSKI W KONCEPCJACH ZREFORMOWANEJ EUROPY NA PRZYKŁADZIE MYŚLI FRANCUSKIEJ

- Czachór Z., *50 lat po... Zakłócenia systemowe w procesie integracji europejskiej. Podstawy i założenia badawcze*, [w:] Z. Czachór (red.), *50 lat i co dalej? Europa i Unia Europejska między integracją a atomizacją...*, Poznań 2007.
- Krasuski M., *Europejska idea Imperium*, [w:] R. Stefański, A. Zamoyski (red.), *Europa homogeniczna czy komplementarna – recepta na zjednoczenie*, Toruń – Kielce 2009.
- Orłowski W.M., *Świat do przeróbki. Speculanci, bankruci, giganci i ich rywale*, Warszawa 2011.
- Saint-Etienne Ch., *Potęga albo śmierć. Europa wobec imperium amerykańskiego*, Warszawa 2004.
- Wojtaszczyk K.A., *Republika Federalna Niemiec wobec wyzwań integracji europejskiej*, [w:] S. Sulowski (red.), *Polska i Republika Federalna Niemiec w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2007.
- Zielonka J., *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Warszawa 2007.

**Najważniejsze artykuły:**

- Kleiber M., *Polski high-tech walczy o światowe rynki*, „Bloomberg Businessweek”, nr 07, 12-27.2011.
- Krzemiński A., *Rzeczpospolita Europa*, „Polityka”, nr 50, 7-12.12.2011.
- Nowicki M., *Co wyrośnie na gruzach Unii?*, „Newsweek”, 5-11.12.2012, nr 49/2011
- Wieruszewski M., *Jak ominąć wąskie gardło?*, „Bloomberg Businessweek”, nr 07, 12-27.12.2011.

**Strony internetowe:**

- [www.forbes.pl](http://www.forbes.pl).
- [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl).
- [www.gazetaprawna.pl](http://www.gazetaprawna.pl).
- [www.mg.gov.pl](http://www.mg.gov.pl).
- [www.money.pl](http://www.money.pl)
- [www.webometrics.info/index.html](http://www.webometrics.info/index.html).
- [www.wikipedia.pl](http://www.wikipedia.pl).



## AFILIACJE

### **DR HAB. CZESŁAW MAJ, PROF. UMCS**

**Opis:** doktor habilitowany nauk humanistycznych, zatrudniony na stanowisku adiunkta (Wydział Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie); dyscyplina naukowa: nauka o polityce, specjalność naukowa: stosunki międzynarodowe, teoria polityki.

**Zainteresowania badawcze:** teoria polityki, teoria stosunków międzynarodowych, międzynarodowe stosunki polityczne, historia dyplomacji, socjologia stosunków międzynarodowych oraz instrumenty kształtowania międzynarodowej opinii publicznej.

**Dorobek naukowy:** ponad 50 publikacji, w tym m.in. 1 monografia (*Wartości polityczne w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 1992), 2 publikacje pod redakcją oraz liczne artykuły naukowe. Członek Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych.

### **DR HAB. MAŁGORZATA KOWALCZYK-JAMNICKA, PROF. UMK**

**Opis:** doktor habilitowany, profesor nadzwyczajny, zatrudniona na Wydziale Nauk Pedagogicznych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

**Zainteresowania badawcze:** pedagogika resocjalizacyjna, penitencjarna, a ponadto problematyka dotycząca patologii społecznych, kryminologii i wiktymologii oraz sekty i subkultury dewiacyjne.

**Dorobek naukowy:** kilkadziesiąt publikacji, w tym m.in. monografie związane z obszarem prowadzonych badań.

### **PROF. WSG, DR MARZENA SOBCZAK-MICHAŁOWSKA**

**Opis:** doktor nauk humanistycznych, zatrudniona na stanowisku adiunkta (Wydział Społeczno-Ekonomiczny WSG w Bydgoszczy); dyscyplina naukowa: socjologia, pedagogika społeczna, specjalność naukowa: socjologia biedy, praca socjalna, polityka społeczna.

**Zainteresowania badawcze:** praca socjalna, socjologia rodziny.

**Dorobek naukowy:** autor książek, współautor ponad 20 prac zbiorowych, licznych recenzji oraz opracowań, analiz i prac badawczych o tematyce społeczno-ekonomicznej i edukacyjnej w państwach Europy Środkowej.

**Dodatkowe osiągnięcia:** członek Polskiego Towarzystwa Socjologicznego; laureat wielu wyróżnień władz uczelnianych oraz podziękowań władz regionalnych; czło-

nek Komitetu Redakcyjnego „Społeczeństwo – Gospodarka – Kultura” (od 2006 r.); członek Rady Naukowej w „Kultura i Edukacja” (od września 2009 r.); członek Rady Naukowej czasopisma „Heteroglossia” (od 2011 r.); promotor ponad 200 prac dyplomowych (licencjackich oraz magisterskich i podyplomowych).

#### DR ANNA HAYDUK

**Opis:** doktor nauk ekonomicznych, zatrudniona na stanowisku profesora w Wyższej Szkole Heilbronn, Niemcy (Heilbronn University, Faculty of International Business); dyscyplina naukowa: ekonomia, specjalność naukowa: ekonomia międzynarodowa, zarządzanie międzynarodowe.

**Zainteresowania badawcze:** rozwój biznesu w Europie Wschodniej, zarządzanie międzykulturowe w Europie Wschodniej.

**Dorobek naukowy:** 43 publikacji: artykuły naukowe.

#### DR RENATA JANKOWSKA

**Opis:** doktor nauk humanistycznych w zakresie socjologii, zatrudniona na stanowisku adiunkta (Międzynarodowa Szkoła Nauk Politycznych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach).

**Zainteresowania badawcze:** stosunki międzynarodowe (ze szczególnym uwzględnieniem stosunków międzynarodowych w regionie Morza Śródziemnego), relacje grecko-tureckie, konflikt cypryjski, polityka zagraniczna Francji, stosunki Unia Europejska-Turcja.

**Dorobek naukowy:** 20 publikacji, w tym 6 publikacji pod redakcją i współredakcją oraz liczne artykuły naukowe poświęcone m.in. kwestii cypryjskiej, relacjom grecko-tureckim oraz polityce Francji.

#### 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. Naukowo związana z Wyższą Szkołą Gospodarki w Bydgoszczy. 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:** ok. 40 publikacji, w tym 16 druków zwartych (prace pod redakcją naukową) poświęconych polityce europejskiej i międzynarodowej.

## AFILIACJE

### **DR GRZEGORZ ZAJĄC**

**Opis:** doktor nauk humanistycznych, zatrudniony na stanowisku starszego wykładowcy (Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Chełmie); dyscyplina naukowa: nauka o polityce, specjalność naukowa: stosunki międzynarodowe.

**Zainteresowania badawcze:** prawo lotnicze i kosmiczne, prawo międzynarodowe publiczne, bezpieczeństwo wewnętrzne, prawo dyplomatyczne i konsularne, polityka transportowa.

**Dorobek naukowy:** 30 publikacji, w tym m.in. 1 monografia, 2 publikacje pod redakcją oraz liczne artykuły naukowe poświęcone prawu lotniczemu oraz stosunkom międzynarodowym.

**Dodatkowe osiągnięcia:** współpracownik magazynu „Skrzydła Polska” od 2005 r.; organizator i uczestnik licznych konferencji naukowych w kraju i za granicą; członek wielu stowarzyszeń naukowych, w tym Towarzystwa Przyjaciół Nauk w Przemysłu (od 2013 r.), Polskiego Stowarzyszenia Prawa Europejskiego (od 2013 r.).

### **MGR MACIEJ GÓRECKI**

**Opis:** magister, doktorant studiów III stopnia na kierunku Nauki o Polityce UKW; dyscyplina naukowa: nauki o polityce, specjalność naukowa: stosunki międzynarodowe.

**Zainteresowania badawcze:** teoria stosunków międzynarodowych, Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej, Europejska Polityka Sąsiedztwa, stosunki międzynarodowe w regionie Europy Wschodniej i Afryki.

**Dorobek naukowy:** 11 publikacji, prelegent 13 konferencji naukowych.

**Dodatkowe osiągnięcia:** członek Bydgoskiego Towarzystwa Naukowego, wyróżnienie w Konkursie na najlepszego studenta RP „Studencki Nobel 2012”, wyróżnienie w kategorii najlepszego studenta Wydziału Humanistycznego UKW w roku akademickim 2010/2011.

### **MGR MICHAŁ KLEMENCZAK**

**Opis:** magister nauk humanistycznych na UAM w Poznaniu. Szczególne zainteresowania wiążą się ze stosunkami międzynarodowymi oraz problematyką związaną z UE.

**Zainteresowania badawcze:** teoria stosunków międzynarodowych.

**Dorobek naukowy:** uczestnik wielu konferencji naukowych, prowadził badania na pograniczu polsko-niemieckim dotyczące postrzegania UE przez obywateli polskich i niemieckich.

**MGR JAKUB KŁOSZEWSKI**

**Opis:** magister stosunków międzynarodowych, stażysta w Instytucie Zachodnim w Poznaniu.

**Zainteresowania badawcze:** stosunki zewnętrzne Unii Europejskiej, międzynarodowe stosunki polityczne, Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, polityki zagraniczne i wewnętrzne wybranych państw (Włochy, Wielka Brytania, Turcja).

**Dodatkowe osiągnięcia:** członek Polskiego Towarzystwa Studiów Międzynarodowych.

**MGR NATALIA KRZYŻAN**

**Opis:** absolwentka politologii na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza, dwóch specjalizacji – administracja europejska oraz marketing polityczny. Od listopada 2009 r. konsultant w Punkcie Informacji Europejskiej Europe Direct – Poznań, przy Wielkopolskiej Izbie Rzemieślniczej. Koordynator projektów POKL.

**Zainteresowania badawcze:** fundusze europejskie, polityka młodzieżowa w UE, tożsamość europejska, informacja i komunikacja społeczna.

**Dodatkowe osiągnięcia:** 05/2011 członek zespołu „Junior experts” w międzynarodowym projekcie „Europa w walizce”; publikacja w ogólnopolskim wydawnictwie Krajowego Ośrodka EFS „Scenariusz lekcji o EFS”.

**MGR MAŁGORZATA STELMACH**

**Opis:** absolwentka europeistyki na Wydziale Nauk Historycznych i Społecznych na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie (2012). Obecnie studentka europeistyki w zakresie europejskich procesów integracyjnych na studiach magisterskich w Instytucie Europeistyki na Uniwersytecie Warszawskim.

**Zainteresowania badawcze:** obejmują politykę migracyjną Unii Europejskiej, instytucje Unii Europejskiej, a w szczególności zakres kompetencji i działalności Parlamentu Europejskiego oraz Komisji Europejskiej.

**Dodatkowe osiągnięcia:** aktywnie działa w organizacjach studenckich, angażuje się w liczne konferencje i debaty związane z tematyką unijną oraz chętnie podróżuje.

**MAGDALENA CZAPSKA**

**Opis:** studentka prawa i europeistyki (studia II stopnia) na Uniwersytecie Warszawskim, ukończyła z wyróżnieniem studia licencjackie w Instytucie Europeistyki WDiNP UW, stypendystka programu LLP Erasmus na Uniwersytecie Wiedeńskim (Politikwissenschaft), praktykantka m.in. w Departamencie Prawno-Traktatowym Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Kancelarii Prezydenta RP oraz Ambasadzie RP w Wiedniu.



**Zainteresowania badawcze:** prawo Unii Europejskiej, prawo cywilne, polityka zagraniczna oraz kultura i system prawny krajów niemieckojęzycznych.

**Dodatkowe osiągnięcia:** stypendystka DAAD (Niemiecka Centrala Wymiany Akademickiej), rokroczne stypendium rektora dla najlepszych studentów.

#### **KRZYSZTOF DEREŃ**

**Opis:** licencjat stosunków międzynarodowych, licencjat bezpieczeństwa wewnętrznego, student pierwszego roku uzupełniających studiów magisterskich na kierunku stosunki międzynarodowe, Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

**Zainteresowania badawcze:** bezpieczeństwo wewnętrzne w Unii Europejskiej, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE, tematyka bezpieczeństwa narodowego.

**Dorobek naukowy:** 3 publikacje naukowe.

**Dodatkowe osiągnięcia:** II miejsce w ogólnopolskim konkursie „Grupa EPL rozmawia ze studentami: Moja UE w 2020 roku”, stażysta w Parlamencie Europejskim, zwycięzca IV edycji konkursu na najlepszą pracę licencjacką i magisterską z zakresu współczesnych stosunków międzynarodowych Unii Europejskiej.

#### **ALEKSANDRA ROSTKOWSKA**

**Opis:** studentka II roku europeistyki II stopnia na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. W 2012 r. uzyskała tytuł licencjata. Tematem pracy dyplomowej, powstałej pod okiem dr Pauliny Justyńskiej z Katedry Prawa Europejskiego WPiA UMK, była „Ochrona praw człowieka w systemie prawnym Unii Europejskiej”.

**Zainteresowania badawcze:** system instytucjonalny Unii Europejskiej, prawno-konstytucyjne aspekty członkostwa w Unii Europejskiej, a także współpraca podmiotów gospodarczych w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego.

**Dorobek naukowy:** wystąpienia i odczyty na międzynarodowych oraz ogólnopolskich studencko-doktoranckich konferencjach naukowych. Stypendystka Stypendium Rektora UMK dla najlepszych studentów w roku akademickim 2012/2013 i 2013/2014.

**Dodatkowe osiągnięcia:** członek Koła Naukowego Prawa Unii Europejskiej, istniejącego przy Katedrze Prawa Europejskiego WPiA UMK.

#### **ARTUR SZMIGIELSKI**

**Opis:** student europeistyki (II rok II stopnia, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego) oraz prawa (IV rok, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu

Warszawskiego).

**Zainteresowania badawcze:** prawo UE, polityka wschodnia Unii.

**Dorobek naukowy:** aktywny udział w konferencjach ogólnopolskich oraz autor kilku artykułów pokonferencyjnych.

**Dodatkowe osiągnięcia:** laureat IX edycji oraz zwycięzca X edycji Ogólnopolskiego Konkursu Prawa Europejskiego.

## ABSTRACTS

**ANNA HAYDUK**

### **O szansach Ukrainy na integrację z Unią Europejską**

Artykuł rzuca światło na kwestię obecnych procesów integracji Unii Europejskiej z Ukrainą w kontekście odroczenia podpisania Układu o Stowarzyszeniu pomiędzy Ukrainą a Unią Europejską na trzecim Szczycie Partnerstwa Wschodniego 28-29 listopada 2013 r. Odkrycia autorki sugerują, że kwestia integracji Ukrainy z Unią Europejską i jej przystąpienie do Unii w późniejszym czasie nie powinno być ograniczane do interesów politycznych i gospodarczych tylko dwóch graczy, tj. Unii i Ukrainy. Kwestia ta musi zostać również przedyskutowana z punktu widzenia włączenia Rosji jako trzeciego gracza. Co więcej, aspekty polityczne i gospodarcze trójstronnego partnerstwa są tu szczegółowo rozważone.

**ARTUR SZMIGIELSKI**

### **The instruments of human rights protection in the European Union's external relations**

The article presents the review of the EU instruments related to the human rights protection. The research is concentrated on the cohesion of the EU action within different foreign policies, which on the one hand are based on a classical intergovernmental method (Common Foreign and Security Policy), and others are performed on the level of the Union. The European Union declares in the Art. 3(5) of the EUT the protection of human rights and their common and undivided character in the Art. 21(1) of the EUT. Thus, its action should be coherent and consistent. It affects the credibility of the EU action in the international arena.

**ALEKSANDRA ROSTKOWSKA**

### **The European Union accession to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms**

The aim of this article is to present the issue of the European Union accession to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. The author is trying to answer the question why this issue has been recently discussed. What obstacles have been faced in this sphere before? The article discusses the potential institutional and legal issues which may appear on the ground of the issue discussed.

**NATALIA KRZYŻAN**

**Towards a better enforcement of European citizens' rights**

The action of the European Commission (EC) aiming at strengthening European citizens' rights does not catch up with the social and economic reality, and a long-term process of legalization and transposition of the European proposals for the legislations of the Member States – they do not serve the proper performance of the regulations connected with the rights of the EU citizens. In the article we have made an attempt to systematize EC's activities aiming at neutralizing the obstacles in support of European citizens' rights. We have also discussed the concepts of the European citizenship, the ways of defining it, the catalogue of rights of the EU citizens and the problem of using these rights in the context of forming the European identity.

**MAŁGORZATA STELMACH**

**Language discrimination of national minorities  
illustrated by the Polish minority in Lithuania**

The aim of the paper is to discuss the issue of the language discrimination of national minorities. The main aspect of this article is an attempt to solve the problem of a different perception of the term *discrimination* in the Republic of Lithuania and by the Polish minority living in the Lithuanian territory. The purpose of the article is to judge whether the treatment of the Polish people in Lithuania should be regarded as discrimination, what attitude is taken by the Lithuanian policy and how the Polish people fight for their rights.

**GRZEGORZ ZAJĄC**

**The rights of persons with reduced mobility  
when travelling by air in Europe**

One of the fundamental principles of the European Union (EU) is the principle of non-discrimination on any grounds. In accordance with the art. 10 of the Treaty on the functioning of the European Union (TFEU), when it comes to organising the air transport, the Union shall aim to combat any kind of discrimination on the grounds of i.a. disability. Along with the legislation related to the rights of the passengers at the beginning of 90s of the previous century, the rights of the disabled and those with reduced mobility were not discussed. The breakthrough came in July 5, 2006 when the regulation of the European Parliament and Council No 1107/2006 on the rights of disabled persons and persons with reduced mobility when travelling by air was approved. Its aim is to establish uniform rules of procedure on the airports and for the air carriers. The settlement of the rights of disabled persons and persons with reduced mobility is the materialization of the idea of free movement in Europe 'without borders'.

**JAKUB KŁOSZEWSKI**

**The institutional system of the Common Foreign  
and Security Policy after the Treaty of Lisbon**

Foreign policy is one of the most difficult area in the activity of the European Union. Wide discrepancies in the interests of the Member States make the reforms and competences of the EU in this sphere hard. The article is an attempt to present the readers how the issues related to foreign policy are regulated within the Common Foreign and Security Policy after the reform implemented by the Treaty of Lisbon. The article analyses the decision-making mechanism and the institutional system existing within the CFSP. It also discusses the role of the institutions responsible for creating activities and making decisions within the CFSP.

**MACIEJ GÓRECKI**

**The EU policy towards the Mediterranean region  
– from the Euro-Mediterranean Partnership to the Partnership  
for Democracy and Shared Prosperity.  
Developing integrity or the lack of institutional trust?**

The article presents the characteristics of the European Union's policy towards the Mediterranean region (discussed from the angle of the following initiatives: the Euro-Mediterranean Partnership, the Union for the Mediterranean and the Partnership for Democracy and Shared Prosperity). All in order to answer the question posed in the title: whether it gives a progressive integration, or it is an expression of the lack of institutional trust.

**MAGDALENA CZAPSKA**

**Regions in the decision-making process of the European Union  
illustrated by the lands of the Federal Republic of Germany**

The subject of the article is an analysis of the presence of the regions in the political arena and an assessment of their meaning for the decision-making process of the European Union (EU). A special attention has been devoted to the situation of the above parties in the countries having a federal organisation of the territory illustrated by the Federal Republic of Germany: we have presented the situation of the lands and the opportunities of their influence on the decision-making process and the European policy of the federation. We have also analysed both the formal and informal instruments being in possession of all the parts of the federation. We have also taken up the issue related to the factors having an influence on the position and meaning of the region in the EU – first and foremost whether its power is related to the competence possessed in the country – and we have analysed the non-political factors: the economic power, demographic potential or the geographic conditions.

**KRZYSZTOF DEREŃ**

**The development of the Schengen Area**

The Schengen Area is one of the noticeable symbols of the European Union. It comprises the area of 400 mln Europeans, and it even reaches beyond the borders of the EU. In the article we have presented the development of the Schengen Area up to the present – from 5 to 26 countries. We have presented the activities which led to turning the idea of no controls at the internal borders between the Member States into action. The creation of the Schengen Area has certainly strengthened the European integration and started the greater cooperation of the Member States on internal security.

**RENATA JANKOWSKA**

**The voting right in the elections to the European Parliament  
as one of the basic European citizens' rights.**

**The example of the elections to the EP in France in 2009**

The article is an attempt of the reflection on one of the European citizens' rights, i.e. active and passive voting rights in the elections to the European Parliament (EP) illustrated by the example of the elections to the EP in France in 2009. The EU has not worked out a common electoral system for all the Member States, thus the author wants to present the characteristics of the French electoral system to the EP (based on the common provisions of the Union), as well as the description of the elections to the EP in France in 2009.

**MICHAŁ KLEMENCZAK**

**The European Union in times of crisis. "The Union of Power  
or the Union of Suffering? The position of Poland in the concepts  
of reformed Europe illustrated by the French thought**

The financial crisis has led to more frequent discussions about another reform of the EU. Germany and France have become the leaders of changes among the Member States. Among many possible reforms of the EU, the French political scientist Christian Saint Etienne suggested one of the most controversial thesis, i.e. the change the EU into the United States of Europe, which would include Germany, France and alternatively the Benelux. Among all the countries of the EU, according to Christian Saint Etienne, only these parties are able to create a real vanguard, which would build economically, culturally and politically strong Europe, called by the author the Republic of Rhine. The rest of the countries would form so called *Open Europe*, which being a buffer zone would surround *the Republic of Rhine*. Only in this way, according to Christian Saint-Etienne, it is possible to change Europe into "the Union of Power".

PUNKTY INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – POLSKA 2013

NAZWA	ADRES	KOD	MIASTO	TELEFON	STRONA WWW	E-MAIL
PUNKT INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – BIAŁYSTOK	ul. Brukowa 28 lok. 8	15-889	Białystok	85 744 24 43	www.europe-direct.bialystok.pl/	europedirect-bialystok@bia.pl
PUNKT INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – BIELSKO-BIAŁA	ul. Słowackiego 17a	43-300	Bielsko-Biała	33 812 35 20	www.europedirect-bielsko-biala.bielsko.pl	europedirect-bielsko-biala@ksiaznica.bielsko.pl
PUNKT INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – BYDGOSZCZ	ul. Garbary 3	85-229	Bydgoszcz	52 567 00 69, 52 567 00 18	www.europedirect-bydgoszcz.byd.pl	europedirect-bydgoszcz@byd.pl
PUNKT INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – DZIERZGON	ul. Wojska Polskiego 3	82-440	Dzierżgoń	55 276 25 79	http://www.europedirect-dzierzgon.com/	europedirect-dzierzgon@dzierzgon.com.pl
PUNKT INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – ŚLĄSK	ul. Bojkowska 37	44-100	Gliwice	32 461 29 23	www.europedirect-slask.gapp.pl	europedirect-slask@gapp.pl
PUNKT INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – KATOWICE	ul. Kościuszki 6	40-049	Katowice	32 733 09 19	www.europedirect-katowice.pl	europedirect-katowice@europedirect-katowice.pl
PUNKT INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – KIELCE	ul. Warszawska 25/4	25-512	Kielce	41 344 50 01	www.europedirect-kielce.szpp.eu	europedirect-kielce@wp.pl
PUNKT INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – KŁODZKO	ul. Okrzei 6	57-300	Kłodzko	74 867 14 50	www.edkiodzko.pl	europedirect-klodzko@edkiodzko.pl

NAZWA	ADRES	KOD	MIASTO	TELEFON	STRONA WWW	E-MAIL
PUNKT INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – KOŁOBRZEG	ul. Ratuszowa 13	78-100	Kołobrzeg	48 94 35 515 33	<a href="http://europe-direct.kolobrzeg.eu">http://europe-direct.kolobrzeg.eu</a>	<a href="mailto:europedirect-kolobrzeg@kolobrzeg.eu">europedirect-kolobrzeg@kolobrzeg.eu</a>
PUNKT INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – KRAKÓW	ul. Warszawska 24	31-155	Kraków	12 628 26 81	<a href="http://www.europe-direct-krakow.pl">www.europe-direct-krakow.pl</a>	<a href="mailto:europedirect-krakow@transfer.edu.pl">europedirect-krakow@transfer.edu.pl</a>
PUNKT INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – LEGNICA	ul. Okrzei 12	59-220	Legnica	76 862 12 42	<a href="http://europedirect-legnica.pl/">http://europedirect-legnica.pl/</a>	<a href="mailto:europedirect.legnica@gmail.com">europedirect.legnica@gmail.com</a>
PUNKT INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – LUBLIN	ul. Przechodnia 4	20-003	Lublin	81 534 61 91	<a href="http://www.europe-direct.lublin.pl/">http://www.europe-direct.lublin.pl/</a>	<a href="mailto:europedirect-lublin@europe-direct.lublin.pl">europedirect-lublin@europe-direct.lublin.pl</a>
PUNKT INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – OLECKO	ul. Kolejowa 31 p. 2	19-400	Olecko	87 621 05 83	<a href="http://www.europedirect-olecko.pl">www.europedirect-olecko.pl</a>	<a href="mailto:europedirect-olecko@europedirect-olecko.pl">europedirect-olecko@europedirect-olecko.pl</a>
PUNKT INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – OLSZTYN	ul. Lubelska 43A/112	10-410	Olsztyn	89 535 48 43	<a href="http://www.europedirect-olsztyn.pl">www.europedirect-olsztyn.pl</a>	<a href="mailto:europedirect-olsztyn@europedirect-olsztyn.pl">europedirect-olsztyn@europedirect-olsztyn.pl</a>
PUNKT INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – OPOLE	ul. Spychalskiego 1a	45-716	Opole	77 403 36 41	<a href="http://europe-direct.ocrg.opolskie.pl/">http://europe-direct.ocrg.opolskie.pl/</a>	<a href="mailto:europedirect-opole@ocrg.opolskie.pl">europedirect-opole@ocrg.opolskie.pl</a>
PUNKT INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – OSTROŁĘKA	ul. Baśniowa 14	07-410	Ostrołęka	29 760 30 45	<a href="http://www.europedirect-ostroleka.pl">www.europedirect-ostroleka.pl</a>	<a href="mailto:europedirect-ostroleka@europedirect-ostroleka.pl">europedirect-ostroleka@europedirect-ostroleka.pl</a>



PUNKTY INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – POLSKA 2013

NAZWA	ADRES	KOD	MIASTO	TELEFON	STRONA WWW	E-MAIL
PUNKT INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – OSTRÓW WIELKOPOLSKI	ul. Budowlanych 5	63-400	Ostrów Wielkopolski	62 735 55 48	<a href="http://www.europedirect-ostrowwielkopolski.ctiw.pl">www.europedirect-ostrowwielkopolski.ctiw.pl</a>	<a href="mailto:europedirect-ostrowwielkopolski@ctiw.pl">europedirect-ostrowwielkopolski@ctiw.pl</a>
PUNKT INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – PIASECZNO	pl. Piłsudskiego 9	05-500	Piaseczno	22 716 02 00	<a href="http://www.europe-direct-piaseczno.eu">www.europe-direct-piaseczno.eu</a>	<a href="mailto:europedirect-piaseczno@piaseczno.eu">europedirect-piaseczno@piaseczno.eu</a>
PUNKT INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – PIOTRKÓW TRYBUNALSKI	ul. Dąbrowskiego 20	97-300	Piotrków Trybunalski	44 649 76 62	<a href="http://www.europe-direct.piotrkow.info.pl">www.europe-direct.piotrkow.info.pl</a>	<a href="mailto:europedirect-piotrkow@piotrkow.info.pl">europedirect-piotrkow@piotrkow.info.pl</a>
PUNKT INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – POZNAŃ	al. Niepodległości 2	61-874	Poznań	61 852 16 70	<a href="http://www.europe-direct.poznan.pl">www.europe-direct.poznan.pl</a>	<a href="mailto:europedirect-poznan@irpoznan.com.pl">europedirect-poznan@irpoznan.com.pl</a>
PUNKT INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – PRZEMYŚL	ul. Wybrzeże Ojca Świętego Jana Pawła II 2	37-700	Przemysł	16 679 38 86	<a href="http://www.europedirect-przemysl.wspia.eu/">http://www.europedirect-przemysl.wspia.eu/</a>	<a href="mailto:europedirect-Przemysl@wspia.eu">europedirect-Przemysl@wspia.eu</a>
PUNKT INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – RZESZÓW	ul. Słowackiego 16	35-060	Rzeszów	17 866 01 08	<a href="http://www.europedirect-rzeszow.pl/">http://www.europedirect-rzeszow.pl/</a>	<a href="mailto:europedirect-rzeszow@europedirect-rzeszow.pl">europedirect-rzeszow@europedirect-rzeszow.pl</a>
PUNKT INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – SŁUPSK	ul. Podgórna 1/1	76-200	Słupsk	59 842 30 21	<a href="http://www.europedirect.slupsk.eu">www.europedirect.slupsk.eu</a>	<a href="mailto:europedirect-slupsk@europedirect.slupsk.eu">europedirect-slupsk@europedirect.slupsk.eu</a>

NAZWA	ADRES	KOD	MIASTO	TELEFON	STRONA WWW	E-MAIL
PUNKT INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – SZCZECIN	ul. Piłsudskiego 40-42, pok. 329	70-421	Szczecin	91 421 12 61	www.europedirect-szczecin.eu	europedirect-szczecin@wzp.pl
PUNKT INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – TARNÓW	ul. Graniczna 8a	33-100	Tarnów	14 692 49 77	http://europedirect-tarnow.europim.pl	europedirect-tarnow@euroim.pl
PUNKT INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – TORUŃ	ul. Grunwaldzka 25b	87-100	Toruń	52 567 00 09	www.europedirect-torun.byd.pl	europedirect-torun@byd.pl
PUNKT INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – WARSZAWA	ul. Smolna 4	00-375	Warszawa	(+48 22) 443 03 39, (+48 22) 443 07 80	www.europedirect.um.warszawa.pl	europedirect-warszawa@um.warszawa.pl
PUNKT INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – WROCŁAW	ul. Legnicka 65	54-206	Wrocław	71 723 73 51	www.europedirect-wroclaw.pl	europedirect-wroclaw@europedirect-wroclaw.pl
PUNKT INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – ZAMOŚĆ	ul. Akademicka 4	22-400	Zamość	84 677 67 76	http://europedirect-zamosc.wszia.edu.pl/	europedirect-zamosc@wszia.edu.pl
PUNKT INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – ZIELONA GÓRA	ul. Podgórna 7	65-057	Zielona Góra	68 452 71 44	www.europedirect-zielonagora.lubuskie.uw.gov.pl	europedirect-zielonagora@lubuskie.uw.gov.pl