









## SPIS TREŚCI

<i>Karolina Marchlewska</i> Wstęp	11
<i>Karolina Marchlewska</i> Rumunia i Bułgaria – szanse czy zagrożenia dla socjalnego oblicza Unii Europejskiej?	21
<i>Stanisław Dorobek, Paweł Tura</i> Przemiany społeczno-gospodarcze w Polsce a Unia Europejska	31
<i>Katarzyna Krzywińska</i> Formy oraz zasięg migracji w Unii Europejskiej	41
<i>Izabela Oleksiewicz</i> Terroryzm jako zagrożenie dla gospodarki współczesnej Europy	49
<i>Grzegorz Zajac</i> Partnerstwo Wschodnie jako przykład zwiększenia roli i znaczenia Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej	63
<i>Robert Pyka</i> Stanowisko Francji i Polski wobec tureckiej akcesji do Unii Europejskiej	77
<i>Teresa Mądrzak</i> Unia Europejska – partner na arenie międzynarodowej	89
<i>Dominika Częstochowska</i> Europejska współpraca sądowa w sprawach karnych – zarys osi współpracy i próba oceny	105
Afiliacje	119
Punkty informacyjne Komisji Europejskiej Europe Direct w Polsce	123

European Studies And Analyses  
Vol. 4

Collection of articles dedicated to

**Priorities of the annual political strategy  
of the European Commission for 2009**

Edited by Karolina Marchlewska

Academic publication  
prepared by the European Information Relay  
Europe Direct – Bydgoszcz in cooperation with  
the University of Economy in Bydgoszcz

Project co-financed by the European Commission

CONTENTS

<i>Karolina Marchlewska</i>	
Introduction	11
<i>Karolina Marchlewska</i>	
Romania and Bulgaria – chances or threats for the social nature of the European Union?	21
<i>Stanisław Dorobek, Paweł Tura</i>	
Social and economic transformations in Poland versus the European Union	31
<i>Katarzyna Krzywińska</i>	
Forms and scope of migration in the European Union	41

<i>Izabela Oleksiewicz</i>	
Terrorism as the threat for the economy of contemporary Europe	49
<i>Grzegorz Zając</i>	
The Eastern Partnership as an example of the increasing role and significance of the European Union in the international arena	63
<i>Robert Pyka</i>	
The stand of France and Poland on the Turkish accession to the European Union	77
<i>Teresa Mądrzak</i>	
European Union – partner in the international arena	89
<i>Dominika Częstochowska</i>	
European judicial cooperation in criminal cases – the outline of the axis of the cooperation and the attempt of its assessment	105
Affiliations	119
The European information relays europe direct in poland	123

Etudes et Analyses Européennes

No 4

Recueil de discours consacrés aux priorités

## **de la Stratégie politique annuelle pour 2009**

rédigé par Karolina Marchlewska

Publication préparée en coopération avec le Relais d'Information  
de la Commission européenne Europe Direct – Bydgoszcz  
et de l'Ecole Supérieure d'Economie de Bydgoszcz

Projet cofinancé par la Commission européenne

### TABLE DES MATIÈRES

*Karolina Marchlewska*

Introduction 11

*Karolina Marchlewska*

Roumanie et Bulgarie – chances ou menaces pour l'i-  
mage sociale de l'Union Européenne? 21

*Stanisław Dorobek, Paweł Tura*

Transformations socioéconomiques en Pologne et l'U-  
nion européenne 31

*Katarzyna Krzywińska*

Formes et portée des migrations en Union euro-  
péenne 41

*Izabela Oleksiewicz*

Terrorisme en tant que grande menace pour l'économie  
de l'Europe contemporaine 49



*Grzegorz Zajac*

Partenariat pour l'Est en tant qu'exemple du rôle et  
et de l'importance grandissants de l'Union européenne  
dans l'arène internationale 63

*Robert Pyka*

Attitude de la France et de la Pologne envers l'acces-  
sion de la Turquie à l'Union Européenne 77

*Teresa Mądrzak*

L'Union européenne en tant que partenaire dans l'arène  
internationale 89

*Dominika Czeszochowska*

Coopération judiciaire européenne en matière pénale  
– esquisse des axes de coopération et essai d'évalu-  
ation 105

Affiliations 119

Relais d'Information de la Commission européenne  
Europe Direct en Pologne 123



## Wstęp

Rok 2009 jest ważną datą dla Unii Europejskiej. W nowym składzie zadebiutowały Komisja Europejska i Parlament Europejski, nad którym przewodnictwem objął Jerzy Buzek, polityk pochodzący z Polski należącej do niedawna do bloku państw komunistycznych. Wraz z pozytywnym wynikiem referendum w Irlandii, podpisem złożonym przez Prezydenta RP i akceptacją ze strony Republiki Czeskiej, Wspólnota rozpoczęła funkcjonowanie pod znakiem traktatu lizbońskiego, który stworzyło ma nowe podstawy stabilizacji instytucjonalnej. Na tym jednak nie koniec. Unia Europejska zdecydowała o przyjęciu do swojego grona Chorwacji i Islandii, co oznacza nie tylko pogłębianie procesu integracyjnego, ale także poważne wyzwania dla całej Wspólnoty. Nie bez znaczenia ma również fakt, że UE stoi przed koniecznością wypracowania działań w zakresie propagowania zrównoważonego rozwoju i stałych miejsc pracy w dobie globalizacji oraz przygotowania Europy do przejścia na gospodarkę niskoemisyjną i efektywną pod względem wykorzystania zasobów. Jeżeli dodamy do tego walkę z kryzysem gospodarczym, kwestie związane ze zjawiskiem migracji, „unijne” ambicje Turcji oraz zagrożenie ze strony terroryzmu oddziałującego na różne sfery życia Europejczyków, trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że 2009 rok zapowiada nowy okres dla Unii Europejskiej i jej obywateli.

W związku z tym Komisja Europejska (KE) w *Rocznej Strategii Politycznej na rok 2009* określiła obszary priorytetowe, którym w czasie tym należy poświęcić szczególną uwagę. Zaliczono do nich potrzebę propagowania dobrobytu, solidarności, wolności i bezpieczeństwa oraz wzmacniania pozycji Europy w świecie. Do rozważań w tym zakresie dołączył również Punkt Informacyjny Komisji Europejskiej Europe Direct – Bydgoszcz oraz Wyższa Szkoła Gospodarki, podejmując się przedstawienia ważnych i aktualnych tematów, nie tylko z perspektywy europejskiej czy polskiej, ale i regionalnej.

Tak więc numer 4. *Studiów i analiz europejskich*, publikacji koncentrującej się na przybliżaniu Unii Europejskiej jej obywatelom oraz przedstawianiu różnych aspektów funkcjonowania Wspólnoty, poświęcony został w 2009 r. następującym obszarom priorytetowym UE: *Wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Realizacja wspólnej polityki w dziedzinie imigracji; Obywatel na pierwszym miejscu, Europa jako partner na arenie międzynarodowej oraz Lepsze stanowienie prawa – wypełnianie obietnic i zmiana kultury stanowienia prawa.*

Pierwszy z nich – *Wzrost gospodarczy i zatrudnienie* – podkreśla potrzebę innowacyjności i przedsiębiorczości oraz modernizacji i przejrzystości w ramach jednolitego rynku europejskiego przy zachowaniu bezpieczeństwa socjalnego obywateli Europy. W założenia te wpisuje się artykuł „Rumunia i Bułgaria – szanse czy zagrożenia dla socjalnego oblicza Unii Europejskiej?”, którego celem jest przybliżenie sytuacji społeczno-gospodarczej tych państw oraz określenie szans na budowę socjalnego oblicza Wspólnoty dla dwudziestu siedmiu podmiotów. Istotny wymiar Unii przybliżony został w artykule „Przemiany społeczno-gospodarcze w Polsce a Unia Europejska”, którego cel stanowi przybliżenie drogi, jaką przeszła Polska w okresie przeobrażeń polityczno-gospodarczych, a których naturalnym sojusznikiem było zjednoczone państwo niemieckie.

Z kolei założenia *Realizacja wspólnej polityki w dziedzinie imigracji* przedstawione zostały w artykule „Formy oraz zasięg migracji w Unii Europejskiej”, w którym podjęto próbę przybliżenia tego zjawiska, przede wszystkim jego form i zasięgu, ale także skutków europejskich imigracji. Istotny jest tu także aspekt wpływu migracji na gospodarki państw UE w kontekście obaw oraz sprzeczności prezentowanych przez środowisko międzynarodowe.

Kolejny priorytet *Obywatel na pierwszym miejscu* przybliży z kolei ważny i aktualny temat terroryzmu. Artykuł „Terroryzm jako zagrożenie dla gospodarki współczesnej Europy” to próba pokazania, jak oddziałuje on na różne sfery życia państw i społeczeństw w Unii Europejskiej.

*Europa jako partner na arenie międzynarodowej* ukazany został w numerze 4. w trzech wymiarach. Pierwszy z nich – „Partnerstwo Wschodnie jako przykład zwiększenia roli i znaczenia Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej” – odzwierciedla dążenia do wzmocnienia wizerunku i roli Unii jako solidnego i efektywnego partnera na arenie międzynarodowej. Znaczenie tego przedsięwzięcia jest o tyle istotne, że dotyczy współpracy UE z sześcioma państwami Europy Wschodniej (Armenią, Azerbejdżanem, Gruzją, Mołdową, Białorusią i Ukrainą). Kolejny artykuł – „Stanowisko Francji i Polski wobec tureckiej akcesji do Unii Europejskiej” – porusza problem akcesji Turcji do Unii Europejskiej. Tekst ten stanowi próbę wskazania znaczenia tego rozszerzenia dla procesu budowy zjednoczonej Europy oraz określenia modelu integracji europejskiej w XXI w. Artykuł trzeci – „Unia Europejska – partner na arenie międzynarodowej” – to z kolei próba pokazania

wymiarów międzynarodowych Wspólnoty i zasięgu jej funkcjonowania na drodze szerzenia demokracji, poszanowania praw człowieka, dobrobytu i bezpieczeństwa. Priorytetem zamykającym rozważania w ramach *Studiów i analiz europejskich* poświęconych *Rocznej Strategii Politycznej na rok 2009*, jest *Lepsze stanowienie prawa – wypełnianie obietnic i zmiana kultury stanowienia prawa*. Artykuł „Europejska współpraca sądowa w sprawach karnych – zarys osi współpracy i próba oceny” przedstawia zarys europejskiej współpracy sądowej w sprawach karnych oraz jej reguły. Podkreśla także potrzebę nadania międzyrządowego charakteru współpracy w tej dziedzinie oraz sygnalizuje niektóre problemy i bariery europejskiej współpracy sądowej w sprawach karnych, podejmuje próbę oceny dotychczas zastosowanych oraz nowo proponowanych rozwiązań.

W ocenie redaktora przedstawione w tomie 4. *Studiów i analiz europejskich* artykuły, to ważne i ciekawe opracowanie, nie tylko przybliżające Unię Europejską, ale przede wszystkim pozwalające lepiej ją zrozumieć. W szumie medialnym dotyczącym światowego kryzysu gospodarczego, coraz częstszych anomalii pogodowych i zmieniającego się klimatu, sprzecznych informacji dotyczących tego, czy traktat lizboński jest potrzebny, czy może uderza on w suwerenność poszczególnych państw, oddajemy do rąk Czytelnika materiał, który co prawda nie udziela całkowitej i dogłębnej odpowiedzi na priorytety Komisji Europejskiej w 2009 – co nie było zresztą naszym celem – ale stanowi zbiór naszych przemyśleń w tym, jakże ważnym dla UE i nas samych, czasie.

*Karolina Marchlewska*

## Introduction

The year 2009 is an important period in the European Union. The European Commission and the European Parliament debuted in a new composition, chaired by Jerzy Buzek, a politician who comes from Poland, which until recently used to belong to the communist bloc countries. Together with a positive result of the referendum in Ireland, a signature of the Polish President and the Czech Republic's approval, the Community started functioning under the Treaty of Lisbon, which aims at the creation of new fundamentals of institutional stabilisation. Yet, this is not the end. The European Union decided that it should be joined by Croatia and Island, which not only means the deepening of the integration process but also constitutes significant challenges for the entire Community. It is also significant that the EU faces the necessity of preparing activities within propagating sustainable development and permanent jobs in the time of globalisation and preparing Europe to transforming into low carbon economy efficient in using its resources. If we add the struggle with the economic crisis, issues related to migration, 'Union' ambitions of Turkey and the threat of terrorism influencing different fields of lives of Europeans, it is difficult not to agree that the year 2009 announces a new period for the European Union and its citizens.

In relation to the above, the European Commission (EC) defined priority areas, which should especially be in the centre of attention during that period, in Annual Political Strategy for 2009. The need to propagate well-being, solidarity, freedom and safety, as well as strengthening the position of Europe in the world, were included among these priorities. These reflections were also contributed by Europe Direct - Bydgoszcz Information Relay of the European Commission and the University of Economy, presenting important and up-to-date subjects from European, Polish and regional perspective.

Therefore, *volume 4 of 'European studies and analyses'*, a publication focusing on introducing the European Union to its citizens and presenting different aspects of the Community's functioning, was dedicated in the year 2009 to the following priority areas of the EU: *Economic growth and employment, Realisation of common policy in the field of immigration, Citizen comes first, Europe as a partner in the international arena* and *More efficient establishment of laws – fulfilling promises and the change of the culture of law establishment*.

The first of them - *Economic growth and employment*, emphasises the need of innovation and enterprise as well as modernization and clarity within a homogeneous European market, preserving social security of European citizens. The assumptions include the article *Romania and Bulgaria – chances or threats for social nature of the European Union?*, which aims at presenting the social and economic situation of these countries and defining chances for building the social nature of the Community for twenty-seven entities. A crucial dimension of the Union was presented in the article *'Social and economic transformations in Poland versus the European Union'*, which aims at presenting the way Poland had to follow in the period of political and economic transformations, and which were supported by a natural ally - united Germany.

On the other hand, the assumptions of the *Realisation of common policy in the field of immigration* were presented in the article *'Forms and scope of migration in the European Union'*, which attempted to introduce the phenomenon, especially in relation to its forms and scope, but also the results of the European migration. The aspect of the influence of migration on economies of the EU countries, in the context of fears and contrasts presented by the international environment, is crucial.

Another priority *Citizen comes first* introduces an important and current subject of terrorism. The article *'Terrorism as the threat for the economy of contemporary Europe'* is an attempt of presenting the way it influences different spheres of life of the European Union's countries and societies.

*Europe as a partner in the international arena* was presented in the volume 4 in three dimensions. The first of them *'The Eastern Partnership as an example of the increasing role and significance of the European Union in the international arena'*, reflects aspirations to strengthen the image and role of the Union as a reliable and efficient partner in the international arena. The significance of the undertaking is crucial because it concerns the cooperation of the EU with six countries from Eastern Europe (Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldavia, Belarus and Ukraine). Another article *'The stand of France and Poland on the Turkish accession to the European Union'* discusses the problem of Turkish accession to the European Union. The text constitutes an attempt of indicating the significance of this enlargement for the process of building the United Europe and defining the European integration model in the 21<sup>st</sup> century.

## INTRODUCTION

The third article '*European Union - partner in the international arena*' is an attempt of presenting international dimensions of the Community and the scope of its functioning on the way of spreading democracy, respecting human rights, well-being and security. ***More efficient establishment of laws – fulfilling promises and the change of the culture of law establishment*** is the priority which closes reflections within '*European studies and analyses*', dedicated to Annual Political Strategy for 2009. The article '*European judicial cooperation in criminal cases – the outline of the axis of the cooperation and the attempt of its assessment*' presents an outline of European judicial cooperation in criminal cases and its regulations. It also emphasises the need of international cooperation in this field and indicates some problems and barriers of European judicial cooperation in criminal cases. It also attempts to assess the solutions used so far and the ones which are newly proposed.

The editor positively assesses the articles presented in the volume 4 of '*European studies and analyses*'. They are important and interestingly prepared, not only introducing the European Union to us, but first of all letting us to understand It better. In the media fuss concerning the world economic crisis, more and more frequent abnormal weather conditions and climatic changes, contrastive information related to the necessity of the Treaty of Lisbon or its possible interference with the sovereignty of individual countries, we provide a Reader with the material, which in fact does not answer the European Commission's priorities in 2009 clearly and completely, which was not our objective, but constitutes a collection of our reflections in this period so important both for us and the European Union.

*Karolina Marchlewska*



## Introduction

**2009** est une année importante pour l'Union européenne. La Commission européenne et le Parlement européen ont débuté dans leur nouvelle composition sous la présidence de Jerzy Buzek, homme politique de Pologne, pays ayant appartenu, il n'y a pas si longtemps au bloc des pays communistes. Vu le résultat positif du référendum en Irlande et l'acceptation du Traité par la Pologne et la République tchèque, la Communauté a commencé son fonctionnement sous le signe du Traité de Lisbonne qui devrait créer de nouvelles bases pour la stabilisation institutionnelle. Et ce n'est pas tout. L'Union européenne a décidé l'adhésion de la Croatie et de l'Islande ce qui signifie non seulement l'approfondissement du processus d'intégration mais aussi un défi important pour toute la Communauté. Il importe également que l'UE doit préparer les actions de promotion du développement durable, la création de l'emploi dans le cadre de la globalisation et le passage à l'économie à basse émission de CO<sub>2</sub> et une exploitation effective des ressources. Si l'on tient compte en plus de la lutte contre la crise économique, du phénomène de migrations, de l'ambition de la Turquie de rejoindre l'Union et la menace du terrorisme, exerçant une influence sur différents domaines de la vie des Européens, il faut constater que l'année 2009 annonce une nouvelle période pour l'Union européenne et ses citoyens.

C'est pourquoi la Commission européenne (CE) a déterminé, dans sa *Stratégie politique annuelle pour 2009*, les priorités dont : la nécessité de promouvoir la prospérité, solidarité, liberté et sécurité et la nécessité de renforcer la position de l'Europe dans le monde. Le Relais d'Information de la Commission européenne Europe Direct – Bydgoszcz et l'Ecole Supérieure d'Economie de Bydgoszcz re-

prennent ces idées en présentant les sujets importants et actuels non seulement dans l'optique européenne ou polonaise, mais aussi régionale.

Le 4<sup>e</sup> numéro des « **Etudes et analyses européennes** », publication ayant pour objectif de rapprocher l'Union européenne à ses citoyens et à présenter les différents aspects du fonctionnement de la Communauté, a été consacré, en 2009, aux priorités de l'UE suivantes: ***Croissance économique et emploi, Réalisation de la politique commune dans le domaine de l'immigration, Le citoyen d'abord, Europe en tant que partenaire mondial et Mieux légiférer – Réalisation des promesses et modification de la culture réglementaire.***

La première – ***Croissance économique et emploi*** souligne la nécessité de l'innovation et de l'entreprenariat, de la modernisation et de la transparence sur le marché européen homogène, tout en garantissant la sécurité sociale des citoyens européens. Nous retrouverons ces principes dans l'article « *Roumanie et Bulgarie – chances ou menaces pour l'image sociale de l'Union européenne?* », qui décrit la situation socioéconomique de ces pays et les chances de la construction de l'image sociale de la Communauté pour ses 27 acteurs. Une dimension essentielle de l'Union a été présentée dans l'article « *Transformations socioéconomiques en Pologne et l'Union européenne* » ayant pour objet de faire connaître le chemin parcouru par la Pologne dans la période de transformation politique et économique et dont l'Etat allemand uni a été un allié naturel.

Les principes de la ***Réalisation de la politique commune dans le domaine de l'immigration*** ont été présentés dans l'article « *Formes et portée des migrations en Union européenne* ». C'est un essai de nous faire connaître les formes et la portée de ce phénomène et les effets des immigrations européennes. Son aspect essentiel c'est l'influence des migrations sur l'économie des pays membres de l'Union dans le contexte des craintes et contradictions, représentées par le milieu international.

La priorité suivante – ***Le citoyen d'abord*** renoue avec un sujet important et actuel du terrorisme. L'article « *Terrorisme en tant que grande menace pour l'économie de l'Europe contemporaine* » présente son influence sur les différents domaines de la vie des Etats et des sociétés de l'Union européenne.

La priorité ***Europe en tant que partenaire mondial*** est présentée dans le numéro 4 en trois dimensions. La première – « *Partenariat pour l'Est en tant qu'exemple du rôle et de l'importance grandissants de l'Union européenne dans l'arène internationale* » - reflète les aspirations au renforcement de l'image et du rôle de l'Union en tant que partenaire solide et effectif dans l'arène internationale. L'importance de cette entreprise est d'autant plus fondamentale qu'elle concerne la coopération de l'UE avec six pays de l'Europe de l'Est (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Moldavie, Biélorussie et Ukraine). L'article suivant « *L'attitude de la France et de la Pologne envers l'accession de la Turquie à l'Union européenne* » aborde le problème de l'accession de la Turquie à l'Union européenne. L'auteur essaie de démontrer

l'importance de cet élargissement pour le processus de la construction de l'Europe unie et pour la définition du modèle de l'intégration européenne au XXI<sup>e</sup> siècle. Le troisième article « *L'Union européenne en tant que partenaire dans l'arène internationale* » c'est un essai de présenter les dimensions internationales de la Communauté et de la portée de son fonctionnement dans le contexte de la propagation de la démocratie, du respect des droits de l'homme, de la prospérité et de la sécurité. ***Mieux légiférer – Réalisation des promesses et modification de la culture réglementaire*** c'est la priorité clôturant les réflexions dans le cadre des « *Etudes et analyses européennes* », consacrées à la Stratégie politique annuelle pour 2009. L'article « *Coopération judiciaire européenne en matière pénale – esquisse des axes de coopération et essai d'évaluation* » décrit la coopération judiciaire européenne en matière pénale et ses règles. L'auteur souligne l'importance du caractère intergouvernemental de la coopération dans ce domaine et évoque certains problèmes et contraintes de la coopération judiciaire européenne en matière pénale, en essayant d'évaluer les solutions jusqu'à présent appliquées ou nouvellement proposées.

Selon le rédacteur, les articles présentés dans le 4<sup>e</sup> numéro des « *Etudes et analyses européennes* » c'est une étude importante et intéressante, permettant non seulement de présenter l'Union européenne mais aussi de la faire mieux comprendre. Vu le buzz médiatique concernant la crise économique mondiale, les anomalies climatiques de plus en plus fréquentes, les informations contradictoires sur l'importance du Traité de Lisbonne (est-il utile ou dangereux pour la souveraineté des pays?) nous confions à nos Lecteurs un livre qui ne répond pas entièrement et profondément aux questions liées aux priorités de la Commission européenne pour 2009, ce qui n'était pas notre objectif, mais constitue un recueil de nos réflexions dans ce temps si important pour l'UE et nous-mêmes.

*Karolina Marchlewska*



## Rumunia i Bułgaria – szanse czy zagrożenia dla socjalnego oblicza Unii Europejskiej?

**Zarys treści.** W obliczu kryzysu gospodarczego, który dotknął Unię Europejską, pojawia się pytanie, jak Wspólnota poradzi sobie z tym zjawiskiem. W związku z tym, że Niemcy utracili miano europejskiej lokomotywy gospodarczej i znaleźli się w największym kryzysie od zakończenia II wojny światowej, pojawiła się obawa, w jaki sposób zmierzą się z nową sytuacją państwa uważane dotąd za najsłabsze ogniwa wśród UE, wśród których Bułgaria i Rumunia wiodą niechlubny prym. Otwarte pozostaje także pytanie, co z procesem budowania socjalnego wymiaru Unii. Autorka artykułu przedstawia sytuację społeczno-gospodarczą tych państw i odpowiada na pytanie, jakie szanse ma projekt zbudowania socjalnego oblicza UE oraz roli Bułgarii i Rumunii w tym przedsięwzięciu.

### Wstęp

**W**ażnym etapem w procesie powiększania “obszaru wolności, demokracji, poszanowania praw i podstawowych wolności człowieka oraz rządów prawa”<sup>1</sup> była data 1 stycznia 2007 r. Zakończył się wtedy piąty etap procesu rozszerzania Unii Europejskiej, który ostatecznie zamknął jej skład w liczbie dwudziestu siedmiu państw członkowskich<sup>2</sup>. Czas ten okazał się ważny nie tylko z punktu widzenia wyzwań, które czekały zarówno nowe podmioty Wspólnoty, jak i ją samą. Kryzys gospodarczy i finansowy poważnie zweryfikował dotychczasowe myślenie Unii na temat jej kondycji. Już w 2007 r. w raporcie BusinessEurope Economic Outlook podano, że gospodarka europejska, w tym strefa euro, szczyt dynamiki ma już za

---

<sup>1</sup> *Traktat o Unii Europejskiej*, [Online], dostępne: <http://www2.ukie.gov.pl/WWW/dok.nsf/0/16076599767A8A61C1256E83004B4BED?Open>, 09.01.2008, s. 6.

<sup>2</sup> W. Manteuffel, *Proces rozszerzania UE: Bułgaria i Rumunia*, [Online], dostępne: <http://www.cafebabel.com/pl/article.asp?T=A&Id=1809>, 09.01.2008.

sobą<sup>3</sup>. W miejscu tym pojawia się zatem pytanie, jak z tą sytuacją poradzą sobie najsłabsze podmioty Unii Europejskiej – Bułgaria i Rumunia – oraz jaką przyszłość ma plan budowy wspólnego, socjalnego oblicza Wspólnoty.

Kwestie te są o tyle istotne, że od wielu lat Unia Europejska poszukuje odpowiedzi na pytanie o możliwość zbudowania jednolitego, europejskiego modelu socjalnego. Nabiera ono szczególnego znaczenia, jeżeli weźmiemy pod uwagę fakt, iż funkcjonujące obecnie w UE państwa socjalne ukształtowane zostały w sposób naturalny z uwzględnieniem własnych tradycji historycznych, tożsamości kulturowej, w efekcie uwarunkowań społeczno-gospodarczych oraz pod wpływem aspiracji ich obywateli. Godne podkreślenia jest to, że powstałe systemy charakteryzują się nie tylko odmiennym zakresem uprawnień, strukturą i poziomem świadczeń, ale także częstotliwością usług, przepisami prawa regulującymi kwestie zatrudnienia, administracyjną konstrukcją zabezpieczeń społecznych oraz źródłem finansowania sfery socjalnej państwa. Niestety, wraz z upływem lat różnorodność ta stanowić zaczęła istotną przeszkodę na drodze dalszego pogłębiania procesów integracyjnych Wspólnoty, szczególnie w obliczu coraz częściej pojawiających się kryzysów oraz nowych zjawisk i wyzwań społeczno-politycznych występujących na kontynencie europejskim. Rozpoczęcie nowego, lizbońskiego “początku” oraz postawienie znaku równości pomiędzy polityką społeczną, gospodarczą i zatrudnieniem, wyraźnie pokazało, że zbudowanie w gospodarce światowej społecznej Europy opartej na zatrudnieniu i równych szansach dla wszystkich oraz wspólnego, europejskiego modelu socjalnego, będącego w stanie sprostać społecznym oczekiwaniom, to ambitne przedsięwzięcie, które bardzo trudno będzie osiągnąć w ciągu najbliższych lat. Znaczący temat podkreślają jednak, że proces ten możliwy będzie do osiągnięcia w przyszłości, ale pod warunkiem, że budowa “unijnego” oblicza socjalnego Unii, rozpoczęta od modernizacji narodowych rynków pracy, zakończy się stworzeniem jednej, wspólnotowej, opierającej się na określonych unijnych regułach i zasadach funkcjonowania sfery pracy.

## **Sytuacja społeczno-gospodarcza Bułgarii i Rumunii**

Sytuacja społeczno-gospodarcza Bułgarii i Rumunii jest bardzo trudna. Choć spełniły one wszystkie kryteria akcesyjne ustalone w Kopenhadze w 1993 r., to przez długi okres czasu państwa te zajmować będą pierwsze miejsca w niechlubnej czołówce najbiedniejszych członków Unii. Jak wynika z danych Dyrekcji Generalnej ds. Finansowych i Gospodarczych Komisji Europejskiej, w przypadku Bułgarii i Rumunii Produkt Krajowy Brutto kształtuje się na poziomie ok. 6% (ryc. 1). Dla

<sup>3</sup> *BUSINESSEUROPE: Gospodarka Unii Europejskiej 2007*, [Online], dostępne: <http://www.egospodarka.pl/26028,BUSINESSEUROPE-Gospodarka-Unii-Europejskiej-2007,1,39,1.html>, 09.11.2009.

porównania w 2007 r. Łotwa osiągnęła wskaźniki na poziomie 7,3%, Słowenia 8,5%, a Litwa 9,6%<sup>4</sup>. Pod względem inflacji sytuacja również nie wygląda dobrze. W przypadku Rumunii osiąga ona poziom 4,8%, natomiast w Bułgarii 5,7%, podczas gdy średnia unijna to 1,8%<sup>5</sup>. Nieco lepiej przedstawiają się wskaźniki dotyczące bezrobocia. W Bułgarii, gdzie od 2002 r. jego rozmiary systematycznie zmniejszały się, w roku 2006 wskaźniki osiągnęły 9,0%, natomiast w Rumunii zatrzymały się na poziomie 7,4%. W tym samym czasie w Polsce bezrobocie wyniosło 13,8%, ale w zestawieniu z innymi państwami byłego bloku postkomunistycznego mającymi zbliżoną do Rumunii<sup>6</sup> i Bułgarii<sup>7</sup> liczbę mieszkańców, sytuacja ta nie wyglądała źle. Na Węgrzech w roku 2006 poziom bezrobocia osiągnął 7,5%, zaś w Republice Czeskiej zatrzymał się na poziomie 7,1%<sup>8</sup>. Porównując jednak sytuację, z jaką do czynienia mieliśmy pod względem bezrobocia w Rumunii i Bułgarii, można zauważyć przeobrażenia, które w tym zakresie korzystniej przedstawiały się w Rumunii. Na fakt ten wpływać mogło przede wszystkim to, że Bułgaria doświadczyła dwóch poważnych kryzysów ekonomiczno-finansowych, z których pierwszy miał miejsce w 1991 r., natomiast drugi na przełomie lat 1996-1997. W okresach tych państwo to nie tylko zostało dotknięte hiperinflacją, ale doświadczyło także głębokiego spadku produkcji, czego najpoważniejszą konsekwencją był duży spadek zatrudnienia i wysoki poziom bezrobocia<sup>9</sup>. W innych obszarach sytuacja nie wygląda lepiej. Średnia długość życia w UE dla mężczyzn wynosi 76 lat, a w przypadku kobiet 82 lata, podczas gdy w Rumunii i Bułgarii osiągają one jedynie 68-69 lat dla mężczyzn i 75-76 lat dla kobiet. I choć w przypadku dzieciństwa sytuacja ustabilizowała się, to jednak ciągle występuje tutaj wysoki wskaźnik śmiertelności dzieci, który w Rumunii osiąga 15 na tys. urodzeń, zaś w przypadku Bułgarii 10,4 tys., podczas gdy średnia unijna to 4,5<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> *European Economy*, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, No 2, 2007, s. 127.

<sup>5</sup> *Rumunia i Bułgaria – nowe najbiedniejsze kraje UE*, [Online], dostępne: <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/rumunia;i;bulgaria;-;nowe;najbiedniejsze;kraje;ue,162,0,211874.html>, 09.01.2008.

<sup>6</sup> Obecnie Rumunię zamieszkuje 21,8 mln mieszkańców. Na podstawie: *Kraje członkowskie UE: Rumunia*, [Online], dostępne: [http://www.euramis.net/abc/european\\_countries/eu\\_members/romania/index\\_pl.htm](http://www.euramis.net/abc/european_countries/eu_members/romania/index_pl.htm), 09.01.2008.

<sup>7</sup> Obecnie Bułgarię zamieszkuje 7,7 mln mieszkańców. Na podstawie: *Kraje członkowskie UE: Bułgaria*, [Online], dostępne: [http://www.euramis.net/abc/european\\_countries/eu\\_members/bulgaria/index\\_pl.htm](http://www.euramis.net/abc/european_countries/eu_members/bulgaria/index_pl.htm), 09.01.2008.

<sup>8</sup> *Employment in Europe 2007*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, October 2007, ss. 288-289, 302, 306, 308, 310.

<sup>9</sup> S. Lissew, W.B. Szyber, *Przeciwdziałanie bezrobociu w Bułgarii – nowe podejście*, "Polityka Społeczna", nr 1, styczeń 2005, s. 21.

<sup>10</sup> *Rumunia i Bułgaria – nowe*, ed. cit.

Mówiąc o rynku pracy i uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych Bułgarii i Rumunii, bardzo często sprowadza się dyskusję do tego samego poziomu, a więc stwierdzenia, że sytuacja wygląda źle. Głębsza analiza tematu pozwala wysunąć nieco odmienne poglądy, co dotyczyło w szczególności rynku pracy. Wielu ekspertów jest zdania, że bułgarskie działania w tym obszarze są godne naśladowania, szczególnie jeżeli mówimy o stopie zatrudnienia, która ulega systematycznej poprawie. O dobrej sytuacji świadczyć mogą chociażby dane z lat 2002 i 2003, które okazały się lepsze od odnotowanych w Polsce i zaczęły być porównywane do wyników rumuńskich, które pod tym względem charakteryzują się dużą stabilnością. Pewne zawirowania w tym obszarze zaobserwować można było w latach 2001 i 2002, co wynikało z faktu niezakwalifikowania osób pracujących w rolnictwie do kategorii zatrudnionych (tab. 2). Sytuacja ta wynikała przede wszystkim z faktu, że Rumunia jest państwem, w którym przeważa rolnictwo, co wpływa na wysoki poziom zatrudnienia w tej sferze, utrzymujący się na poziomie 30%<sup>11</sup>. Stan ten ukształtował się w latach 90. XX w., kiedy wystąpiła sytuacja, w której z przemysłu zaczęła odchodzić ludność, chroniąc się przed bezrobociem właśnie w rolnictwie. Z kolei w Bułgarii odnotowano szybki spadek stopy bezrobocia w porównaniu ze wzrostem zatrudnienia, co wzbudza poważny niepokój. Eksperci tłumaczą ten fakt zmniejszaniem się aktywności ekonomicznej ludności oraz brakiem chęci do znalezienia nowego miejsca pracy.

Na krótkie omówienie zasługuje specyficzne podejście do problemu bezrobocia, z jakim do czynienia mieliśmy w Bułgarii. Oprócz jego wysokiego poziomu na fakt przebudowy istniejącego systemu wpłynął także wysoki wzrost wydatków w sferze pomocy socjalnej. Przez długi czas polityka na rzecz zatrudnienia wiązała się przede wszystkim z pasywnym systemem mającym postać ubezpieczeń, natomiast aktywne działania miały marginalny charakter i minimalne zaplecze finansowe<sup>12</sup>. Od momentu przyjęcia *Ustawy o wspomaganiu zatrudnienia*<sup>13</sup>, czyli od grudnia 2001 r., nowelizowanej coroczną *Ustawą o budżecie społecznego zabezpieczenia*<sup>14</sup> składka ubezpieczenia od bezrobocia zaczęła kształtować się na poziomie 4% od płacy brutto, z czego  $\frac{3}{4}$  to obciążenie pokrywane przez pracodawców, a  $\frac{1}{4}$  przez pracobiorcę. Zgodnie z przewidywaniami w 2009 r. składka ta po stronie pracownika wzrośnie do poziomu 50%, natomiast w kolejnych latach stopniowemu

---

<sup>11</sup> M. Walewski, *Bułgaria i Rumunia: rynek pracy, edukacja i demografia – wybrane trendy*, w: E. Balcerowicz, K. Olechowska (red.), *Bułgaria i Rumunia w Unii Europejskiej. Szansa czy konkurencja dla Polski?*, Zeszyty BRE Bank –CASE, nr 88, Warszawa 2007, s. 13.

<sup>12</sup> S. Lissev, W.B. Szyber, op. cit., s. 22.

<sup>13</sup> *Ustawy o wspomaganiu zatrudnienia*, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D0144:PL:HTML>, 10.04.2009.

<sup>14</sup> *Ustawa o budżecie społecznego zabezpieczenia*, [Online], dostępne: [eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0376:RU:EN:DOC](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0376:RU:EN:DOC), 10.04.2009.



zmniejszeniu podlegać będzie wkład pracodawców. Przebudowa objęła także system pomocy społecznej. W związku z tym, że w okresie 1999-2001 liczba osób pobierających zasiłki wzrosła o 42%, a wydatki na zasiłki z pomocy społecznej dla osób pozostających bez pracy zwiększyły się aż o 89%, systemowi temu zaczęła grozić zapaść finansowa. Warte podkreślenia jest też to, że tendencja ta utrzymywała się na wysokim poziomie, pomimo niskiej wysokości zasiłków. Pomoc taka, redukując potrzeby do niebezpiecznego minimum, zniechęcała do poszukiwania nowego zatrudnienia. Część osób korzystających z tych świadczeń była całkowicie nieaktywna ekonomicznie i stopniowo odchodziła z rynku pracy, zmniejszając tym samym i tak małe szanse na powrót w jego struktury. Z kolei druga część “odnajdywała się” w “szarej strefie”, korzystając jednocześnie z pomocy społecznej, która stanowiła dodatkowe źródło dochodu<sup>15</sup>. “Lekarstwem” miał okazać się *Narodowy Program od pomocy społecznej do zabezpieczenia zatrudnienia*<sup>16</sup>, który stał się podstawą *Narodowego Planu Działania w zakresie Zatrudnienia*<sup>17</sup>, określanego mianem najważniejszego “narzędzia” w walce z bezrobociem w ramach państwowej polityki pracy w Bułgarii. Głównym założeniem tej koncepcji było stwierdzenie, że najskuteczniejszym instrumentem walki z brakiem pracy jest zatrudnienie. Program, finansowany w głównej mierze z budżetu państwa, skoncentrował się na trzech grupach szczególnego ryzyka, do których zaliczone zostały osoby długotrwale bezrobotne, pozostające bez pracy powyżej 24 miesięcy i korzystające z pomocy społecznej, następnie rodziny z dziećmi, których rodzice nie pracują oraz osoby niepełnosprawne i chore. W tych okolicznościach osoby objęte wsparciem otrzymują pomoc przez 36 miesięcy w postaci wynagrodzenia oraz świadczenia z ubezpieczeń społecznych<sup>18</sup>. Na efekty tego programu nie trzeba było długo czekać. Wśród najistotniejszych znalazło się wyraźne zmniejszenie bezrobocia, szczególnie w obszarze bezrobocia długotrwałego (tab. 1), wzrosły wpływy do Instytutu Ubezpieczeń Społecznych, a tym samym zmniejszyły się napięcia finansowe. Powstały także nowe drogi i obiekty, poprawie uległy usługi komunikacyjne i opieka społeczna, a zatrudnienie wyciągnęło wiele osób z izolacji i przywróciło społeczeństwu. Poza sukcesami odnotowano także niepowodzenia, wśród których najdotkliwsze okazały się te, które były związane z brakiem koordynacji w zakresie informacji i kontroli osiągniętych rezultatów. Poza tym zaobserwowano niewystarczające podejście do

---

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> *Narodowy Program od pomocy społecznej do zabezpieczenia zatrudnienia*, [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999D0852:PL:HTML,10.04.2009>.

<sup>17</sup> *Narodowy Plan Działań w zakresie Zatrudnienia* [Online], dostępne: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/ta/p6\\_ta-prov\(2004\)0111\\_/p6\\_ta-prov\(2004\)0111\\_pl.pdf,10.04.2009](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/ta/p6_ta-prov(2004)0111_/p6_ta-prov(2004)0111_pl.pdf,10.04.2009).

<sup>18</sup> Ibidem.

aktywnej polityki zatrudnienia oraz zbyt małą współpracę ze sferą prywatną, co niekorzystnie wpłynęło na pogłębienie procesu przeobrażeń.

Należy jednak podkreślić, że w przypadku Bułgarii i Rumunii możemy mówić o szybkiej poprawie sytuacji w ramach rynku pracy, choć bez wątplenia brak wykwalifikowanej siły roboczej stanowi istotny problem w tym zakresie. Komisja Europejska wskazała, że poprawa warunków w sferze pracy powinna dokonać się w pierwszej kolejności poprzez zmianę kodeksu pracy i zdecydowanie większe uelastycznienie form organizacji czasu pracy, gdyż te, które występują obecnie, są zbyt restrykcyjne. Zmiany te nadal nie będą wystarczające, jeżeli nie pociągną za sobą przebudowy systemu edukacji, tak ważnego dla przewyciężenia niedoborów występujących w ramach rynku pracy<sup>19</sup>.

Bardzo ważną kwestią, zaobserwowaną zarówno w Bułgarii, jak i Rumunii, było także to, że państwa te nie mają wysoko wykwalifikowanej siły roboczej. Podczas gdy w całej Unii, w szczególności w Polsce zaobserwować możemy boom edukacyjny, podobne zjawisko nie występuje w przypadku tych dwóch państw, nawet w młodszych grupach wiekowych. Przepaść edukacyjną, jaką możemy zaobserwować, pogarsza fakt, że poziom wiedzy osób wykształconych także pozostawia wiele do życzenia, a kształcenie ustawiczne praktycznie wcale nie spełnia swoich zadań. Tak więc mamy tutaj do czynienia nie tylko z niskim poziomem wykształcenia, ale także wysokim poziomem niedouczenia<sup>20</sup>.

Wszystko to rodzi pytanie, czy przystąpienie Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej przyczyni się do jej wzmocnienia czy może wręcz przeciwnie, skutkować będzie jej osłabieniem? Istotne jest również to, jakie będzie miało to przełożenie na powodzenie procesu budowania socjalnego oblicza UE? Ekspertki wskazują na liczne problemy, z którymi państwa te nie są w stanie sobie poradzić. Jeżeli poziom rozwoju gospodarczego, który w 2006 r. zatrzymał się na poziomie 5,5% w przypadku Bułgarii i na 6,9% w Rumunii<sup>21</sup>, jest na zadowalającym poziomie, to już w innych obszarach sytuacja przedstawia się zdecydowanie gorzej. Jednym z największych problemów tych państw jest wysoki poziom przestępczości zorganizowanej, nadużyć finansowych i korupcji. Nie bez znaczenia pozostaje także ogromna potrzeba dostosowania systemów prawnych do wymogów unijnych oraz konieczność zagwarantowania bezpieczeństwa żywności<sup>22</sup>. Nadal problemem jest

<sup>19</sup> *Communication from the Commission. Monitoring report on the state of preparedness for EU membership of Bulgaria and Romania, Brussels, 26.9.2006 COM(2006) 549 final*, [Online], dostępne: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/sept/report\\_bg\\_ro\\_2006\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/sept/report_bg_ro_2006_en.pdf), 10.01.2008., s. 27.

<sup>20</sup> M. Walewski, op. cit.

<sup>21</sup> S. Lipiński, *Już nie jesteśmy na szarym końcu*, [Online], dostępne: [http://www.nbportal.pl/pl/np/bloki/gospodarka/nie\\_jestesmy\\_na\\_szarym\\_konc](http://www.nbportal.pl/pl/np/bloki/gospodarka/nie_jestesmy_na_szarym_konc), 10.01.2008.

<sup>22</sup> *Bulgaria and Romania latest to join the EU*, [Online], dostępne: [http://ec.europa.eu/news/external\\_relations/070101\\_1\\_en.htm](http://ec.europa.eu/news/external_relations/070101_1_en.htm), 10.01.2008.

handel ludźmi<sup>23</sup>, choć w obszarze tym poczyniono już duże postępy oraz polityka wobec mniejszości, przede wszystkim romskiej i muzułmańskiej<sup>24</sup>. Rumunia i Bułgaria, pomimo wkroczenia na drogę gospodarki wolnorynkowej, muszą czynić nieustanne starania zapewniające jej stabilność makroekonomiczną. Ponadto mają obowiązek poprawy funkcjonowania sądownictwa, co powinno zostać połączone ze zmniejszeniem obciążeń prawnych spoczywających na przedsiębiorcach<sup>25</sup>.

Transformacja polityczno-społeczno-gospodarcza w państwach byłego bloku komunistycznego to proces trudny, lecz mający podobny charakter. Pierwsze lata przeobrażeń to przede wszystkim czas wyraźnego spadku poziomu PKB, po którym nastąpiła jednak wyraźna poprawa sytuacji oraz ożywienie i wzrost wydajności pracy. Drugim ważnym wyróżnikiem tego czasu jest także bardzo dotkliwy spadek osób zatrudnionych, którego najpoważniejszymi konsekwencjami jest marnotrawstwo kapitału pracy, ubóstwo i marginalizacja społeczna. We wszystkich państwach podejmowano także próbę stłumienia inflacji, która w efekcie zakończyła się obniżeniem jej w roku 2004 do poziomu 3,8%<sup>26</sup>. Oprócz gwałtownego wzrostu cen, nieustannych kryzysów gospodarczych i politycznych pociągających za sobą częste zmiany rządów, proces transformacji postrzegany jest jednak przede wszystkim jako szok strukturalny.

## Podsumowanie

Rumunia i Bułgaria to państwa, dla których obecność w Unii Europejskiej spostrzegać należy jako szansę na szybsze i bardziej efektywne przeobrażenia społeczno-gospodarcze. Co prawda przemiany następują tutaj systematycznie jednak ciągle zbyt powoli, co wpływa na fakt, że państwa te przez długie lata będą musiały dokładać wielu starań, aby osiągnąć poziom życia Europy Zachodniej. Z kolei w Rumunii zauważalny jest wyższy poziom zatrudnienia, zaś w Bułgarii mniejsze problemy z bezrobociem, jednak w dalszym ciągu przeważają w tych państwach pasywne instrumenty walki z bezrobociem i zbyt niski poziom rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. Z punktu widzenia rozwoju tych państw i ich społeczeństw, najważniejsza wydaje się potrzeba przebudowy systemu edukacji i podwyższenia kwalifikacji obywateli, co w przyszłości umożliwi pozbycie się przez Rumunię i Bułgarię niechlubnego miana najbiedniejszych państw Unii Europejskiej.

<sup>23</sup> *Communication from the Commission*, s. 20.

<sup>24</sup> Ł. Kudlicki, *Bułgaria i Rumunia: specyfika nowych członków Unii Europejskiej*, [Online], dostępne: [http://www.bbn.gov.pl/dokumenty/rap4\\_bulgaria\\_rumunia.pdf](http://www.bbn.gov.pl/dokumenty/rap4_bulgaria_rumunia.pdf), 10.01.2008, s. 76.

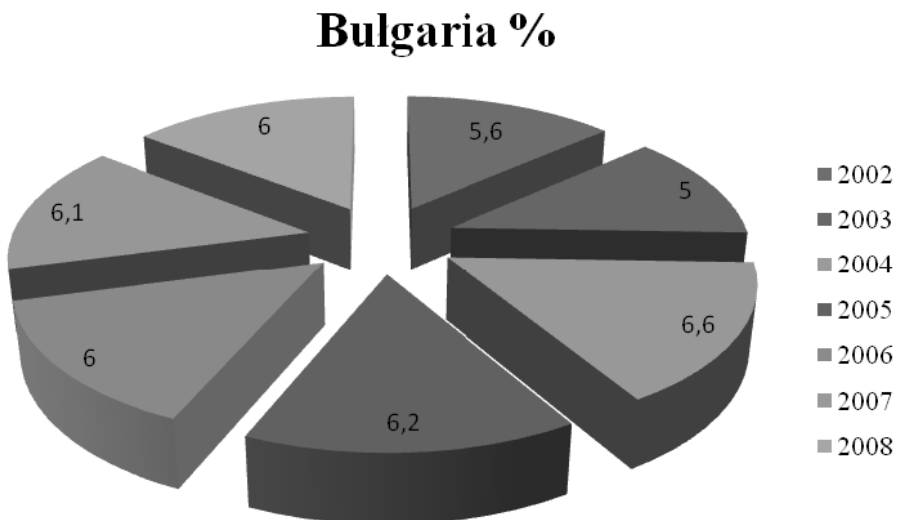
<sup>25</sup> *Communication from the Commission*, s. 26.

<sup>26</sup> G. Kuczyński, *Estymacja stopy równowagi bezrobocia w krajach grupy Wyszehradzkiej*, [Online], dostępne: <http://ekonometria.wzr.pl/res/seminarium/referatrzegorzuczynski.pdf>, 02.02.2008, s. 18.

Obecnie trudno jest przewidzieć, czy obecność tych państw przyczyni się do wzmocnienia czy osłabienia Wspólnoty. Należy wierzyć w słuszność decyzji Brukseli i fakt, że potrzeba przeobrażeń w Bułgarii i Rumunii jest tak duża, że właściwie wykorzystają one swoją szansę. Nie należy także spostrzegać ich jako zagrożenie dla procesu budowania socjalnego oblicza Unii Europejskiej, ale raczej w kategoriach europejskiego wyzwania i uczynić wszystko, aby program ten okazał się wspólnym i dla wszystkich planem ekonomiczno-socjalnej Unii Europejskiej na miarę XXI w.

Tabela 1. Stopa bezrobocia, bezrobocie wśród ludzi młodych oraz bezrobocie długotrwałe w Rumunii i Bułgarii w latach 1997-2007 (%)

Stopa bezrobocia										
1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007



Rycina 1. Stopa wzrostu Produktu Krajowego Brutto w Bułgarii i Rumunii w latach 2002-2008 (%)

Źródło: opracowanie na podstawie: *European Economy*, s. 127.

RUMUNIA I BULGARIA – SZANSE CZY ZAGROŻENIA

Rumunia	5,3	5,4	6,6	7,2	6,6	8,4	7,0	8,1	7,2	7,3	6,4
Bułgaria	-*	-*	-*	16,4	19,5	18,1	13,7	12,0	10,1	9,0	6,9
Bezrobocie wśród ludzi młodych											
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Rumunia	16,3	15,8	18,7	20,0	18,6	23,2	19,6	21,9	20,2	21,8	20,1
Bułgaria	-*	-*	-*	33,7	38,8	37,0	28,2	25,8	22,3	19,5	15,1
Bezrobocie długotrwałe											
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Rumunia	2,5	2,3	2,9	3,7	3,3	4,6	4,3	4,8	4,0	4,3	3,2
Bułgaria	-*	-*	-*	9,4	12,1	12,0	8,9	7,2	6,0	5,0	4,0

Źródło: opracowanie na podstawie: *Employment in Europe 2006*, ss. 288, 308.

\* W Bułgarii, w latach 1997, 1998, 1999 brakuje danych dotyczących wskaźników zatrudnienia i bezrobocia.

Tabela 2. Wskaźnik zatrudnienia w Rumunii i Bułgarii dla osób w wieku 15-64, w latach 2000-2007 (%)

	Bułgaria							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Wskaźnik zatrudnienia ogółem	50,4	49,7	50,6	52,5	54,2	55,8	58,6	61,7
Wskaźnik zatrudnienia kobiet	46,3	46,8	47,5	49,0	50,6	51,7	54,6	66,0
Wskaźnik zatrudnienia mężczyzn	54,7	52,7	53,7	56,0	57,9	60,0	62,8	57,6
	Rumunia							
Wskaźnik zatrudnienia ogółem	63,0	62,4	57,6	57,6	57,7	57,6	58,8	58,8
Wskaźnik zatrudnienia kobiet	57,5	57,1	51,8	51,5	52,1	51,5	53,0	52,8
Wskaźnik zatrudnienia mężczyzn	68,6	67,8	63,6	63,8	63,4	63,7	64,6	64,8

Źródło: opracowanie na podstawie: *Employment in Europe 2006*, ss. 288, 308.

Karolina Marchlewska

## **Romania and Bulgaria – Chances or Threats for the Social Nature for the European Union**

### *Summary*

Facing the economic crisis, which the European Union experiences, there appears a question how the Community is going to cope with the phenomenon. In relation to the fact that Germany has lost the name of the European economic locomotive and found itself in the deepest crisis since World War II, there occurred a concern how the countries, perceived to be the weakest links in the EU, for example Bulgaria and Romania, are going to challenge the new situation. There is also an open question concerning the process of building a social dimension of the Union. The author of the article will present social and economic situation of these countries and will answer the question related to chances of the project of building the social nature of the EU and the role of Bulgaria and Romania in this undertaking.

Karolina Marchlewska

## **Roumanie et Bulgarie – chances ou menaces pour l'image sociale de l'Union européenne?**

### *Résumé*

Devant la crise économique qui a touché l'Union européenne une question se pose, comment la Communauté fait face à ce phénomène. Etant donné que l'Allemagne a perdu sa position de locomotive européenne de l'économie et s'est trouvée dans la crise la plus profonde depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, une crainte est apparue, liée à la façon de faire face à cette nouvelle situation dans les pays, considérés jusqu'à présent comme les maillons les plus faibles de l'UE, notamment Bulgarie et Roumanie. Une question reste également ouverte, celle concernant le processus de construction de la dimension sociale de l'Union. L'auteur de l'article présente la situation socioéconomique de ces deux pays et répond à la question, quelles sont les chances de la construction de l'image sociale de l'UE et quel rôle vont y jouer la Bulgarie et la Roumanie.

Stanisław Dorobek, Paweł Tura

## Przemiany społeczno-gospodarcze w Polsce a Unia Europejska

Zarys treści. Z sondażu CBOS-u przeprowadzonego w pięć lat po akcesji Polski do Unii Europejskiej wynika, że 80% Polaków popiera członkostwo Polski w UE, zaś 11% jest jemu przeciwna. Polacy na własnej skórze przekonali się więc, że Unia nie jest “czarnym ludem”<sup>1</sup>, a korzyści, które wynikają z obecności w strukturach europejskich, pozwolą pozbyć się nam piętna państwa z byłego bloku komunistycznego. Celem artykułu jest więc przybliżenie drogi, jaką przeszła Polska w okresie przeobrażeń polityczno-gospodarczych, których naturalnym sojusznikiem było zjednoczone państwo niemieckie. Po pięciu latach członkostwa w UE mamy nie tylko nowych sojuszników, uważane za najlepsze w historii kontakty z RFN, ale także ugruntowaliśmy swoją pozycję na kontynencie. Mamy również dostęp do nowoczesnych technologii i nieskrępowane prawo poruszania się po państwach Unii. Ważne są w tym wszystkim także nowe inwestycje i działania zmierzające do nawiązania współpracy gospodarczej, przekładające się na wszystkie dziedziny życia społeczno-gospodarczego Polski i Unii Europejskiej.

### Wstęp

Już w roku 1980 Polacy zapoczątkowali wielkie przemiany społeczno-gospodarcze, których celem było wyrwanie się Polski spod dominacji Związku Radzieckiego. Wieloletnie zacofanie gospodarcze i społeczne budziły zrozumiały sprzeciw naszych rodaków, którzy jednoznacznie wskazywali, gdzie jest ich miejsce w Europie. W tym czasie państwa europejskie przeżywały rozkwit gospodarczy, chroniąc przed państwami komunistycznymi swoje technologie. Z kolei władze państw totalitarnych zakazywały kontaktów swoich obywateli z mieszkańcami tzw. wolnego świata.

---

<sup>1</sup> G. Gacki. *Polska w Unii Europejskiej 2004-2009*, [Online], dostępne: eGospodarka.pl, 05.11.2009.

W listopadzie 1989 r. runął mur berliński, do czego walczyli Polacy. Rozpoczęła się nowa era w życiu Europy. Kilka lat później przy wielkiej determinacji Polaków staliśmy się członkiem Unii Europejskiej. Po pięciu latach członkostwa jesteśmy już traktowani jak poważny partner.

## Przemiany społeczno-gospodarcze w Polsce

Problemy niemieckie były sprawami niesłychanie ważnymi dla antykomunistycznej opozycji, ponieważ polska opinia publiczna była zawsze szantażowana straszakiem “niemieckim”. Rozwój polityczny państw niemieckich Polacy śledzili zatem z dużą uwagą. Po 1969 r. z wielkim entuzjazmem przyjęliśmy pierwszą fazę polityki wschodniej Willy’ego Brandta, a gdy w grudniu 1970 r. przyjechał do Warszawy, podpisał traktat w sprawie normalizacji stosunków pomiędzy Polską a Niemcami i klęknął przed pomnikiem Bohaterów Getta, poczynania te odebrano jako bardzo ważny gest na drodze do dalszego porozumienia.

Jednocześnie zdawano sobie sprawę z pewnych ambiwalencji polityki wschodniej socjaldemokratów, że była ona głównie skierowana do komunistów i krytykowana w latach 70. i 80. XX w. przez środowiska opozycyjne za milczenie SPD w sprawie polskiej opozycji demokratycznej. Dlatego Niemcy byli w centrum zainteresowania opozycji polskiej na polu polityki międzynarodowej, ponieważ uważała ona, że kluczem do ewolucji Europy w stronę demokratyczną jest sprawa zjednoczenia Niemiec. Nie było jeszcze wtedy wiadome, jak się to wszystko dokona, ale upadek muru berlińskiego Polacy przyjęli z entuzjazmem. To właśnie wtedy Adam Michnik na pierwszej stronie “Gazety Wyborczej” napisał, że “w sporze człowieka z drutem kolczastym wygrał człowiek, a przegrał drut kolczasty”<sup>2</sup>. Polityka Niemiec dla ówczesnej Polski miała do odegrania niezmiernie ważną rolę. To, jak zachowa się RFN, miało rzutować na całą Europę Zachodnią, zaś polityka Michała Gorbaczowa miała nam tylko ułatwić dokonanie przemian ustrojowych, do których potrzebowaliśmy silnego partnera właśnie z Europy Zachodniej.

Samym Niemcom połączenie obu państw niemieckich w jeden organizm przyniosło rozczarowania. Dla byłego NRD tempo wyrównywania poziomu życia w stosunku do RFN było zbyt wolne. Według mieszkańców byłej RFN nakłady łożone na odbudowę gospodarczą i społeczną były zdecydowanie zbyt wysokie, co wpływało na poziom życia Niemców z RFN, którzy uważali, że uległ on poważnemu obniżeniu.

Zmiany, jakie dokonywały się od 1989 r. w Polsce, także pokazały, że sytuacja daleka jest od zadowalającej. Przykładem mogą być ostatnie wybory parlamentarne

---

<sup>2</sup> A. Michnik, *Polska wróciła do domu, do Europy*, “Gazeta Wyborcza”, 11.1989.



z 2007 r., które przyniosły gwałtowne przeobrażenia na polskiej scenie politycznej. Zmieniły one nie tylko obsadę głównych ról, ale usunęły z niej wiele pierwszoplanowych postaci. Część widzów i recenzentów odebrała to jako tragedię, ale przebieg rozpoczętego kolejnego aktu politycznego spektaklu władzy pozostaje niewiadomy, zatem także pomyślny finał nie jest wykluczony.

Porażka rządzącego w poprzedniej kadencji Prawa i Sprawiedliwości i sukces opozycyjnej w tym czasie Platformy Obywatelskiej był przewidywany przez sondaże na długo przed głosowaniem. Przegrana pierwszych okazała się druzgocącą klęską, ale zwycięstwo drugich nie stało się triumfalne. Za względny sukces uznano natomiast wynik drobniejszych ugrupowań radykalnych i populistycznych, które zdołały się wedrzeć do parlamentu na miejsce opuszczone przez pokonane formacje postsolidarnościowe. Rządy przejęła podobna koalicja, która sprawowała je w latach 1993-1997, ale w sytuacji znacznie różniącej się od warunków, w jakich obejmowała je przed piętnastoma laty<sup>3</sup>.

Rządząca na początku przemian ustrojowych w Polsce prawicowo-liberalna koalicja partii o rodowodzie "solidarnościowym" przeprowadziła głębokie i odważne reformy, których zaniechanie stanowiło poważny punkt oskarżenia wobec ich poprzedników.

Ustanowienie samorządu lokalnego na wszystkich szczeblach administracji terenowej, wprowadzenie ubezpieczeniowego systemu medycznego, częściowa komercjalizacja funduszy emerytalnych i zmiana ustroju szkolnego – to miały być popisowe dokonania rządu sformowanego przez Akcję Wyborczą Solidarność i Unię Wolności. Do tego doszła ambitna restrukturyzacja górnictwa i kilku innych dziedzin przemysłu. Od lat niezależni analitycy i komentatorzy zgadzali się, że są to przedsięwzięcia niezbędne dla usprawnienia państwa i uwolnienia go od rosnących zobowiązań, stanowiących ciężar nie do udźwignięcia w dłuższym czasie.

Reformy okazały się równie potrzebne, co trudne i dolegliwe, bo naruszyły wiele grupowych i branżowych interesów, wywołując niezadowolenie wśród ich przedstawicieli. Wprowadzane równocześnie w kilku istotnych dziedzinach życia publicznego wywołały wrażenie ich dezorganizacji i zamętu, podsycane przez opozycję, przedstawiającą niedogodności towarzyszące zmianom jako zawinione przez rządzącą ekipę i dowodzące ich nieudolności. Ta z kolei, w trakcie ich przeprowadzania, a zwłaszcza pojawiania się różnych trudności w ich realizacji, popadła w wewnętrzne swady i konflikty, które ją rozsadziły i zniszczyły.

W wyniku rozpadu i upadku ugrupowań "solidarnościowych", parlament stał się mniej przejrzysty i uporządkowany. Wówczas rysował się wyraźny podział na prawicę (AWS), lewicę (SLD) i liberalne centrum (UW). Obecnie siły są bardziej rozproszone i mniej zrównoważone, bo wyraźnej dominacji PO, mającej prawie połowę mandatów, towarzyszy jednak rozczłonkowanie na prawicy.

<sup>3</sup> J. Majcherek, *Nowy rząd, nowe wyzwania*, "Dialog" nr 58/59 2008/2009, ss. 3-4.

Po upadku Unii Wolności liberalny program i elektorat oraz miejsce w parlamencie przejęła nowo powstała Platforma Obywatelska. W miejsce rozbitej AWS pojawił się natomiast zarówno konserwatywno-chadecki ruch Prawo i Sprawiedliwość, jak również nacjonalistyczno-klerykalna Liga Polskich Rodzin.

Niestety, przetasowania na scenie politycznej i nowe, mało skutecznie realizowane wyzwania, nie spełniają oczekiwań Polaków. Ciągłe awantury na szczytach władzy, korupcja (tzw. afera związana z automatami do gier czy podsłuchowa), zniechęca coraz więcej naszych rodaków do polityki.

Na niski stopień poparcia dla partii politycznych wpłynęła niewątpliwie pogarszająca się sytuacja ekonomiczna i społeczna, która pozwala dostrzec analogie do karier podobnych ruchów w państwach zachodnich (Front Narodowy Le Pena, partia Haidera, włoscy neofaszyści), nie mówiąc już o państwach postkomunistycznych, gdzie są stałym elementem politycznego pejzażu.

Bezspornie największym wyzwaniem w polityce wewnętrznej dla rządzącej koalicji jest kryzys finansów publicznych. Spadek tempa wzrostu gospodarczego z 7% w 1997 r. do niecałych 2% w 2009 r., przyniósł także zmniejszenie dochodów państwa i wzrost liczby bezrobotnych.

Posunięcia obecnego rządu zmierzają bardziej do zwiększenia przychodów, niż zmniejszenia wydatków państwa, spośród których część powszechnie uważa się za nadmiernie rozrzutne. Wzrost fiskalnych obciążeń obywateli, choćby nawet tylko przez likwidację ulg i odpisów podatkowych, jest wątpliwą metodą, bowiem gospodarka znajduje się w stagnacji i potrzebuje impulsów pobudzających do wzrostu, a takie stworzyłaby raczej redukcja podatków i innych obciążeń.

Każdego miesiąca pracę traci 1,5 tys. Polaków<sup>4</sup>. Jak zatrzymać i na stałe odwrócić ten trend? Rząd i niezależni eksperci są zgodni, że kluczem jest tu wsparcie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. W latach 1997-1999 stworzyły one 215 tys. miejsc pracy, podczas gdy wielkie prywatne firmy stworzyły zaledwie 77 tys. W tym samym czasie w sektorze państwowym pracę straciło aż 147 tys. osób. Przeprowadzone w Stanach Zjednoczonych badania wykazały, że w ciągu pięciu lat 60% nowych miejsc pracy powstanie dzięki inicjatywie zaledwie 4% przedsiębiorstw<sup>5</sup>.

Większość nowych firm tworzona jest przez drobnych sklepikarzy, taksówkarzy czy tłumaczy – sprzedaż towaru lub dostarczenie usługi służy im jedynie do zaspokojenia własnych potrzeb. Niestety, większość z tych firm pozostanie mała na zawsze. Tempo powstania nowych firm jest też wynikiem głębokiego kryzysu, który paraliżuje amerykańską gospodarkę. Wbrew obiegowym opiniom tylko część

<sup>4</sup> T. Rhudel, *Ratunek w dynamicznych firmach*, "Newsweek" 8/2009, ss. 58-59.

<sup>5</sup> Z. Rau, *Innowacyjność musi się opłacać*, "Przegląd Gospodarczy. Business & Promotion" nr 1, ss. 37-38.

z nich – czyli tych dynamicznie rozwijających się – ma wpływ na rynek pracy. Właśnie dlatego ta część zasługuje na uwagę.

Co sprzyja powstawaniu pręźnie rozwijających się spółek? Z pewnością usunięcie barier, takich, jak: wysokie podatki, biurokracja, nieelastyczne przepisy kodeksu pracy. Do tego dochodzi również ważny element kulturowy. W państwach, w których biznesmeni uważani są za wzór do naśladowania, wielu młodych ludzi chce być przedsiębiorcami. Jeśli natomiast w danej kulturze przedsiębiorcy spotykają się z zazdrością i septycyzmem otoczenia, jak to się działo jeszcze do niedawna w Europie, ochotników jest znacznie mniej.

Poziom przedsiębiorczości w Polsce jest jeszcze stosunkowo niski – liczba zakładanych u nas spółek jest mniejsza niż w większości państw europejskich. Porównajmy to jednak do wielkiej energii i przedsiębiorczości, jaką Polacy wykazywali przez całe dekady, a nawet stulecia na emigracji czy do fali prywatnej inicjatywy, która towarzyszyła otwieraniu “szczęk” handlowych i warsztatów naprawczych po 1989 r. Autorzy artykułu uważają, że słabo wykorzystaliśmy upadek muru berlińskiego. Staliśmy się w 2004 r. członkiem wielkiej rodziny europejskiej, która dysponowała potężnym potencjałem gospodarczym, nowoczesną myślą technologiczną i bardzo dobrą organizacją pracy. Ale czas przemian poświęciliśmy na właśnie wewnątrzpaństwowe. To nasi rodacy prowadzący działalność gospodarczą odgrywali ogromną rolę w nawiązywaniu kontaktów handlowych i przedsiębiorczości. I obecnie, w obliczu kryzysu, staliśmy się liderem rozwoju gospodarczego w Europie.

Polacy mają bardzo wysoki potencjał przedsiębiorczości. Niestety, duża jego część została spożytkowana na ułożenie sobie życia za granicą, a nie na polskim rynku. Są jednak nadzieje na zmiany. Od początku 2008 r. trend emigracji powoli się odwraca i coraz więcej Polaków decyduje się ponownie osiąść w ojczyźnie. Rządowy program wspierania małych i średnich firm może być dla nich zachętą do tworzenia i rozwijania przedsiębiorstw.

Źródłem kapitału dla przedsiębiorstw nie muszą być jednak rządowe dotacje ani rynki kapitałowe czy fundusze wysokiego ryzyka. Kapitał może pochodzić z istniejących już przedsiębiorstw produkcyjno-usługowych. Na świecie wiele firm finansuje nowe, dobrze zapowiadające się spółki. Przykładem jest tu INTEL, który dotychczas zainwestował w 500 firmach. Inwestycje te, poza oczywiście przyniesieniem INTELOWI atrakcyjnych dochodów, pełnią jeszcze jedną ważną rolę – zapewniają mu stały dopływ pomysłów i utalentowanych ludzi.

Choć w Polsce istnieje już – wprawdzie niewielkich rozmiarów – rynek dla inwestycji podwyższonego ryzyka (tzw. *venture capital*), to jednak brak na nim dużych przedsiębiorstw produkcyjno-usługowych. Do stworzenia dynamicznej firmy potrzeba oprócz kapitału, wyszkolonych ludzi, doświadczonych menedżerów, prawników. Stąd szybko rozwijające się firmy często przyciągają się nawzajem.

Aby wspomóc ten trend, na całym świecie tworzy się ośrodki rozwoju przedsiębiorczości.

Ośrodki rozwoju przedsiębiorczości skupiają firmy z jednej branży, które osiedliły się i działają w tym samym regionie, blisko siebie. Przekonano się bowiem, że niezależnie od stopnia zaawansowania technologii porozumiewanie się na odległość nie zastąpi bezpośredniego kontaktu. Okazuje się, że innowacje krążą szybciej, gdy dostawcy, odbiorcy, pracownicy i badacze pozostają ze sobą w bezpośrednim kontakcie. Co więcej, ich wzajemna bliskość obniża koszty transakcji.

Tak więc najwyższej próby talent, wiedza branżowa, kontakty handlowe i prywatny kapitał zgromadzone w jednym ośrodku skutecznie napędzają wzrost i innowacje. Mechanizm ten działa na zasadzie “jeden za wszystkich, wszyscy za jednego”. Jeśli jednej firmie powiedzie się, automatycznie wzrasta wartość całej sieci.

W przeszłości ośrodki przedsiębiorczości rozwijały się w sposób niemal naturalny, wykorzystując sukces jednego przedsięwzięcia. Obecnie ich powstaniem można kierować. Za przykład niech posłuży tu Wolfsburg, w którym swoją siedzibę ma Volkswagen. W 1977 r. sytuacja ekonomiczna Wolfsburga przedstawiała się fatalnie. Lokalna gospodarka miała charakter monokultury. Ponad 50% (47,5 tys.) miejsc pracy koncentrowało się w samym Volkswagenie, a stopa bezrobocia sięgnęła 18%, dwukrotnie przekraczając średnią krajową. Na początku 1998 r. Ferdinand Piech, prezes Volkswagena, wystąpił z inicjatywą mającą poprawić sytuację. Przy współpracy miasta Wolfsburg i firmy McKinsey opracowano program “AutoVision”. Chodziło o utworzenie ośrodka skupiającego technologie i usługi związane z motoryzacją. Do 2010 r. ma w nim powstać 10 tys. nowych miejsc pracy.

Pierwszym krokiem w tym kierunku było utworzenie centrum innowacji dla nowych przedsięwzięć z dziedziny motoryzacji. Ich przyciągnięciu do Wolfsburga posłużył sponsorowany przez Volkswagena coroczny konkurs przedsiębiorczości pod nazwą “Promotion”. Następnie utworzono 35-hektarowe centrum projektowania. Innym elementem koncepcji “AutoVision” jest tematyczny park rozrywki – Autostadt. Planuje się, że w jego skład wejdą: centrum naukowe, park wodny, kino, muzeum motoryzacji, przeszklona hala montażu samochodów i salony wystawowe. Część tych atrakcji już działa, a kolejne otwierane będą w nadchodzących miesiącach. Dzięki parkowi powstało ok. 1,2 tys. miejsc pracy.

Koncentracja pomysłów, przedsiębiorców, kapitału oraz kontaktów zakończyła się sukcesem. Stopa bezrobocia w Wolfsburgu spadła o 10%. W połowie przyczynił się do tego projekt “AutoVision” – dzięki niemu do końca 2007 r. powstało 3,8 tys. miejsc pracy. Utworzono 35 dynamicznie rozwijających się firm, z których wiele specjalizuje się w zaawansowanych technologiach, a swoje filie otworzyło w Wolfsburgu ponad 70 firm dostawczych (w tym 20 spośród 30 największych dostawców świata). Sukces był tak imponujący, że inne miasta i firmy rozpoczęły realizację podobnych projektów. Jednym z nich jest współpraca Thyssen-Krupp

z Dortmundem, na którego sytuacji niekorzystnie odbija się upadek tradycyjnych lokalnych gałęzi przemysłu – górniczej, stalowej i piwowarskiej.

Od 2007 r. Unia Europejska boryka się z poważnym problemem bezrobocia i niewykorzystaniem potencjału tkwiącego w zasobach ludzkich, co stanowi poważną przeszkodę na drodze rozwoju gospodarczego i dobrobytu społecznego mieszkańców kontynentu.

Sytuacja ta wiąże się nie tylko ze zjawiskiem globalizacji, postępem technologicznym czy starzeniem się społeczeństwa, ale także ze zmianami w ramach samej struktury bezrobocia. Jeżeli w latach 70. XX w. bezrobocie miało przejściowy wymiar i występowało w efekcie kolejnych kryzysów gospodarczych, obecnie przybiera znacznie poważniejsze rozmiary i strukturalny charakter.

Bardzo często bywa i tak, że nawet przygotowywane przez ekspertów aktywne programy walki z bezrobociem, umożliwiające zdobycie nowych kwalifikacji, nie gwarantują zdobycia zatrudnienia. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatruje się nie tylko w historycznie ukształtowanej strukturze rynku pracy, ale przede wszystkim w zbyt mocnym usztywnieniu zasad rynku i braku właściwego podejścia do zjawiska innowacyjności przedsiębiorstw.

W Szwecji postanowiono zaprowadzić rządy stanowiące mieszkankę sterowanego liberalizmu z państwem opiekuńczym. Pierwsze zmiany zaprowadzone zostały w systemie edukacji. Wysoki poziom scentralizowania systemu szwedzkiego, dający zaobserwować się jeszcze na początku lat 90. XX w., charakteryzował się całkowitą kontrolą wydatków związanych z oświatą oraz centralnym wyznaczaniem celów i programów nauczania.

Zmiany zaczęto wprowadzać wraz z rokiem 1992, kiedy to podjęto próby zdecentralizowania systemu. Zredukowano wysokość zasiłków dla osób pozostających bez zatrudnienia z 90% do 80% wysokości ostatniej płacy oraz wyznaczono górny limit uzyskiwanych świadczeń. Nowością okazały się także bony edukacyjne, stanowiące równowagę niemal 75% kosztów utrzymania jednego ucznia w szkole państwowej, które przyznane rodzicom oznaczały swobodę w wyborze szkoły dla ich dzieci.

Konsekwencją takich decyzji okazało się podniesienie poziomu edukacji, a obawy związane z dyskryminacją dzieci pochodzących z biedniejszych rodzin okazały się całkowicie bezpodstawne. Podobne działania podjęte zostały w obszarze służby zdrowia. Scentralizowana i silnie zbiurokratyzowana przekazana została w ręce szwedzkich władz regionalnych i gmin, których jedną z podstawowych decyzji było podpisanie umów z prywatnymi placówkami służby zdrowia, obsługującymi obecnie ¼ wszystkich pacjentów.

Od czasu wprowadzenia reform to pacjent decyduje w jakiej placówce chce się leczyć, co z kolei przekłada się na wysokość wynagrodzenia lekarzy państwowych, jak i prywatnych otrzymujących wynagrodzenie w związku z liczbą zarejestro-

wanych pacjentów. Istotną częścią i nowym jakościowo elementem szwedzkiego systemu okazały się również szpitale – fundacje, które zapoczątkowały ważne zmiany w tym obszarze<sup>6</sup>.

W związku z tym takie projekty, jak w Wolfsburgu mają szansę przynieść sukcesy także w Polsce. Tylko w ten sposób możemy pokonać bezrobocie, a jednocześnie zacieśnić współpracę w regionach przygranicznych i nie tylko. Ale muszą się do tego włączyć wszyscy: rząd, samorządy lokalne i biznes.

Unii Europejskiej trzeba pokazać, że w Polsce produkuje się nie tylko krasnale ogrodowe, cement czy żwir. Trzeba pokonać stereotypy, prezentując prawdziwy potencjał gospodarczy naszego państwa.

Na przykład województwo zachodniopomorskie porównać można do Meklemburgii Pomorza Przedniego. Cechuje się zbliżoną liczbą mieszkańców i ma podobny profil gospodarczy<sup>7</sup>. Pomorze Zachodnie, a w szczególności Szczecin ciągle stoją przed wielką szansą. Najwyższa już pora wykorzystać dogodne położenie miasta, łatwy dojazd do Niemiec przez Kołbaskowo.

Na szczęście od momentu podziału Polski na 16 województw bardzo aktywne we współpracy handlowej z zagranicą są Urzędy Marszałkowskie, głównie w sferze poszukiwania inwestorów. Dotychczas Niemcy chętnie inwestują w Wielkopolsce, ale to z czasem powinno się zmienić. Warto podkreślić, że polskie samorządy dokładnie wiedzą, czego chcą. Już nie rozkładają rąk, że coś trzeba zrobić z bezrobotnymi. Teraz są to już konkretne pomysły. Zaprosiły do współpracy inwestorów z Japonii, Korei, ale przede wszystkim z Unii Europejskiej.

W Unii Europejskiej rozpoczęła się żywa dyskusja na temat tego, w jaki sposób zreformować jej sferę społeczno-gospodarczą, aby stanowiła ona skuteczną odpowiedź na socjalne zapotrzebowania obywateli Europy. Pojawił się więc pomysł europejskiego modelu socjalnego, spełniającego rolę synonimu dobrobytu, wzrostu zatrudnienia i szansy na wysoki poziom norm społecznych i usług publicznych, którego głównym zadaniem miało być przywrócenia zaufania do Wspólnoty.

Jednym ze skuteczniejszych mechanizmów przeobrażeń w ramach unijnej sfery socjalnej okazało się także duńskie *flexicurity*, które w obliczu wyzwań lizbońskich stanowi istotny punkt europejskiego programu reform społecznych na miarę XXI w. Na tym tle rodzi się jednak pytanie, czy rozwiązania duńskie możliwe są do przeniesienia na inny, europejski grunt? Znaczący temat są zdania, że nie można powielać osiągnięć systemowych, które w Danii uzdrowiły rynek pracy. W głównej mierze decydować ma o tym wielkość poszczególnych państw, rozbieżności kulturowe, historia i tradycja oraz kondycja ekonomiczna<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> A. Giddens, *Trzecia droga ma się dobrze*, "Forum" nr 37 (11.09-17.09.2004).

<sup>7</sup> T. Kowalczyk, *Nie jesteśmy już ubogimi krewnymi*, "Świat Biznesu", 1-2/2001, ss. 8-9.

<sup>8</sup> S. Golinowska, *Przyszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego*, "Polityka Społeczna", nr 11-12, listopad-grudzień 2005.

## Wnioski

Bardzo dobra współpraca gospodarcza między państwami to również bardzo dobre kontakty polityczne, kulturalne i społeczne. Dlatego każda inicjatywa zmierzająca do nawiązania współpracy gospodarczej procentuje we wszystkich dziedzinach życia społeczno-gospodarczego. Nasi przedsiębiorcy mają swobodę prowadzenia działalności gospodarczej na terenie całej Unii Europejskiej i znakomicie sobie z tym radzą.

Stanisław Dorobek, Paweł Tura

### **Social and economic transformations in Poland versus the European Union**

#### *Summary*

The CBOS survey, carried out five years after the accession of Poland to the European Union, shows that 80 percent of Poles support the Polish membership in the EU, and 11 percent oppose it.

Poles have experienced themselves that the European Union is not a ‘black figurine’<sup>9</sup>, and benefits resulting from the presence in European structures allow us to get rid of the burden of a post communist country. The article aims at introducing the way Poland had to follow during the political and economic transformations, and which were supported by a natural ally – united Germany. After five years of the membership in the EU we not only have new allies, contacts with the Federal Republic of Germany considered the best ones in the history, but also we have consolidated our position on the continent. We have also an access to modern technologies and unhindered right to travel in the Union countries. New investments and actions intended to enter economic cooperation, concerning all spheres of social and economic life in Poland and the European Union are also important.

Stanisław Dorobek, Paweł Tura

### **Transformations socioéconomiques en Pologne et l’Union européenne**

#### *Résumé*

Selon le sondage, mené par le Centre polonais de l’Etude de l’Opinion Sociale cinq ans après l’accession de la Pologne à l’Union Européenne, 80% de Polonais appuient l’affiliation de la Pologne à l’UE et 11% s’y opposent. Les Polonais se sont laissés convaincre que l’Union n’est pas un „monstre”<sup>10</sup> et les profits résultants de notre présence dans la structure européenne

<sup>9</sup> G. Gacki. *Poland in the European Union 2004-2009*, [Online], available: eGospodarka.pl, 05.11.2009.

<sup>10</sup> G. Gacki. *Polska w Unii Europejskiej 2004-2009*, [Online], dostępne: eGospodarka.pl, 05.11.2009.

nous permettront de nous débarrasser de l’empreinte d’un pays appartenant à l’ancien bloc communiste. L’article a donc pour objet de faire connaître le chemin parcouru par la Pologne dans la période de transformation politique et économique dont l’Etat allemand uni a été un allié naturel. Après cinq ans de notre présence en UE nous avons non seulement de nouveaux alliés, les contacts avec l’Allemagne, considérés comme les meilleurs dans l’histoire mais aussi une position affermie sur le continent. Nous avons également accès aux technologies nouvelles et le droit de nous déplacer librement dans les pays de l’Union. Il faut souligner aussi de nouveaux investissements et actions permettant une coopération économique, ayant des retombées dans tous les domaines de la vie socioéconomique de la Pologne et de l’Union européenne.



## Problem migracji w państwach Unii Europejskiej

**Zarys treści.** Niniejszy artykuł stanowi próbę przybliżenia zagadnień związanych ze zjawiskiem migracji. Przedstawione zagadnienia oscylują wokół form oraz zasięgu przepływu osób w granicach Unii Europejskiej. Dużo uwagi poświęcono przyczynom oraz skutkom europejskich migracji, jej podstawowych praw oraz struktur. Ponadto poruszono aspekt wpływu migracji na gospodarki państw członkowskich Unii, w kontekście obaw oraz sprzeczności prezentowanych przez środowisko międzynarodowe.

**M**igracje ludności są zjawiskiem na trwałe wpisującym się w historię ludzkości. Ich początku możemy upatrywać wraz z pojawieniem się ludzi, którzy podjęli pierwsze wędrowki, zasiedlając nowe terytoria, bogatsze w żywność, wodę czy bezpieczne schronienia. Stanowią przejaw reliktowych zachowań koczowniczych czy kolonizatorskich. Migracje wyznaczają ramy coraz większej otwartości na świat. Pozwalają na poszukiwanie nowych rozwiązań, poznanie nowych technologii, nowych społeczności oraz wzajemnych współzależności. Przyczyniają się do zwiększenia przedsiębiorczości społecznej, odwagi w działaniu, efektywności w podejmowaniu decyzji oraz otwartości dla stale zmieniającej się rzeczywistości<sup>1</sup>.

Formy oraz zasięg migracji są w znacznym stopniu uzależnione od poziomu rozwoju cywilizacyjnego, postępu technicznego, rozwoju gospodarczego czy też środowiska naturalnego (zwłaszcza warunków przyrodniczo-geograficznych pozwalających na wyżywienie ludności czy też pozwalających na rozwiązanie kwestii bezpieczeństwa mieszkańców danego terytorium).

We współczesnym świecie pojęcie migracji przybiera znaczenie wielowątkowe oraz wielopłaszczyznowe, co w znacznym stopniu jest związane z procesem postępu-

---

<sup>1</sup> W. Wysoczański, *Siatka pojęciowa migracji w ujęciu językowym*, w: A. Furdal i W. Wysoczański (red.), *Migracje: dzieje, typologia, definicje*, Wrocław 2006, ss. 124-147; E.J. Kryńska, *Migracje jako zjawisko historyczne*, w: J. Nikitorowicz, D. Misiejuk (red.), *Procesy migracyjne w społeczeństwie otwartym. Perspektywa edukacji międzynarodowej*, Poznań 2008, s. 8.

jącej globalizacji. Obecnie postrzega się ją jako “przemieszczanie się mieszkańców jednego kraju czy regionu spowodowane np.: kataklizmami żywiołowymi, wojnami, prześladowaniem politycznym czy gwałtownymi przemianami społecznymi (urbanizacja i migracja gospodarczo-zarobkowa)”<sup>2</sup>.

Również konsekwencje współczesnej “wędrowki ludów” przybierają wielorakie formy, zarówno dla podmiotów indywidualnych, jak i państw pochodzenia czy docelowych. Można je zaobserwować na wszystkich płaszczyznach życia społecznego, gospodarczego, kulturowego czy politycznego. Wedle kryterium zgodności z wartościami i interesami chronionymi przez podmiot oceniający, jakim jest chociażby Unii Europejska, możemy mówić o jej negatywnych, jak i pozytywnych skutkach. Skutki migracji wartościowane pozytywnie postrzegamy jako szansę dla dalszego rozwoju, natomiast negatywne jako zagrożenia dla już istniejącego porządku<sup>3</sup>.

Na terenie Unii Europejskiej pojęcie migracji w ostatnich latach przybrało wartość cywilizacji informacyjnej. Wiąże się to w znacznym stopniu z kształtowaniem się “nowej” globalnej społeczności obywatelskiej, opierającej swoją egzystencję na postępie naukowo-technicznym, rozwoju wspólnotowego prawa międzynarodowego, większymi prawami oraz swobodami obywatelskimi, potrzebą podwyższenia własnych wartości. Społeczności stają się bardziej otwarte i tolerancyjne. Znacznie wzrasta poziom wykształcenia oraz chęć do podnoszenia własnych kwalifikacji czy samorealizacji.

W tych warunkach migracje przybierają nowe formy pozwalające na wykształcenie się nowej jakości imigrantów. W ramach Unii Europejskiej możemy z jednej strony mówić o dążeniu do urzeczywistniania zasady swobodnego przepływu osób (Układ z Schengen), z drugiej zaś widoczne są stale pojawiające się ograniczenia dotyczące napływu imigrantów<sup>4</sup>. W większości państw UE ludność napływową postrzega się jako rekompensatę dla stale spadającego przyrostu naturalnego mieszkańców Unii, co wiąże się z brakiem właściwego rozwoju gospodarczego. Częściej postrzega się imigrantów jednak jako zagrożenie dla tożsamości poszczególnych zbiorowości, jako źródeł patologii społecznych, tych, którzy zabierają pracę przy i tak stale rosnącym bezrobociu. Imigrantów postrzega się przez pryzmat kulturowej odrębności, mity czy stereotypy wypracowane przez lata<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> W. Kopański, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, [Online], dostępne: <http://www.slovník.wp.pl>, 27.10.2009.

<sup>3</sup> R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, w: D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa 1997, s. 20.

<sup>4</sup> J. Sobczak, *Procesy demograficzne w krajach Unii Europejskiej – porównanie z Polską*, Gdańsk 2003; K. Głębicka, *Migracje w Unii Europejskiej*, w: K. Głębicka (red.), *Społeczne skutki integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa 1999, s. 67.

<sup>5</sup> S. Borkowska, *Rynek pracy wobec integracji z Unią Europejską*, Warszawa 2002, s. 22.

Państwa Unii Europejskiej opowiedziały się za wprowadzeniem wspólnej polityki imigracyjnej. W styczniu 2005 r. Komisja Europejska opublikowała tzw. Zieloną Księgę, w której umieszczono szereg uregulowań normatywnych w zakresie migracji na terenie Unii. Pomimo prowadzonej wspólnie polityki, niektóre państwa Wspólnoty w ostatnich latach zastryżyły własną politykę w stosunku do migrującej ludności. Wśród nich należy wymienić: Wielką Brytanię, Francję, Holandię i Niemcy. Odmienną grupę stanowią natomiast: Hiszpania i Irlandia, w których do problemu migracji podchodzi się dość liberalnie<sup>6</sup>.

Według oficjalnych danych z roku na rok w poszczególnych państwach Unii Europejskiej zauważa się stale wzrastającą liczbę imigrantów. Obecnie duże skupiska ich występują w Niemczech, gdzie imigranci stanowią ponad 10% ogółu mieszkańców (1/3 stanowią imigranci z Turcji, 1/5 z państw powstałych po rozpadzie Jugosławii, resztę stanowią wychodźcy z Włoch, Grecji, Polski, Austrii, Hiszpanii, Portugalii oraz Rosji). Podobna sytuacja występuje we Francji, gdzie 10% ogółu mieszkańców to imigranci (45% stanowią wychodźcy z Afryki, 41% z państw europejskich, 12% z Azji i 2% z Ameryki). W Szwecji imigranci stanowią 6% ogółu ludności, natomiast w Szwajcarii co piąty mieszkaniec jest obcokrajowcem. Również z problemem licznej imigracji mamy do czynienia na terenie Polski, gdzie według przeprowadzonego w 2002 r. spisie ludności liczba imigrantów wynosiła 34 100 (ok. 250 tys. Ukraińców, 150 tys. Rosjan i Białorusinów, 40 tys. Wietnamczyków, 8 tys. Ormian. Pozostały procent stanowią mieszkańcy krajów Unii Europejskiej)<sup>7</sup>.

Jako główną przyczynę migracji na terenie Unii Europejskiej wymienia się przede wszystkim zjawiska ekonomiczne i towarzyszące im racjonalne kalkulacje. Zwraca się tu szczególnie uwagę na szansę zatrudnienia na danym obszarze, wysokość zarobków, możliwości samorealizacji oraz polepszenia własnego bytu. Największe skupiska ludności migrującej koncentrują się przy największych aglomeracjach poszczególnych państw należących do Unii. Owa wielokulturowość i wieloetniczność powodują, iż na terenach tych zaczynają powstawać liczne enklawy etniczne<sup>8</sup>. Funkcjonowanie w ramach takiej enklawy powoduje, iż imigranci izolują się w sensie kulturowym, cywilizacyjnym czy przestrzennym od rdzennej społeczności. Powoduje to, iż tworzą oni odrębne struktury społeczne w postaci

<sup>6</sup> A. Chodubski, *Nowe formy migracji i typy imigrantów w Europie*, w: E. Olszewski, M. Kuczerpa (red.), *Wspólny obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej a problem migracji*, Chełm 2006, s. 8; J. Bielecki, *Jak uchylić drzwi do rajtu?*, „Rzeczpospolita” z 12 stycznia 2005, nr 9, s. A3.

<sup>7</sup> GUS. Powszechny spis ludności 2002 r., K. Zuchowicz, J. Bielecki, *Imigranci dzielą Europę*, „Rzeczpospolita” z 8 lutego 2005, nr 32, s. A1.

<sup>8</sup> J. Bielecki, *Zielony sen polskiego imigranta*, „Rzeczpospolita” z 30 grudnia 2005, nr 304, s. A7; M. Skoczek, *Imigranci w społeczeństwach przyjmujących: izolacja i marginalizacja*, w: J. Zamojski (red.), *Imigranci i społeczeństwa przyjmujące. Adaptacja? Integracja? Transformacja?*, Warszawa 2000, ss. 7-13.

szkół, przedsiębiorstw, instytucji ochrony zdrowia czy miejsc kultu religijnego. Zjawisko to obserwuje się głównie na terenie takich państw, jak: Wielka Brytania, Francja, Włochy, Niemcy, a także i w Polsce<sup>9</sup>.

W europejskim kręgu kulturowym możemy mówić o trzech podstawowych przesłankach decyzyjnych mających znaczący wpływ na kształt oraz kierunek współczesnych migracji. Należą do nich przesłanki: celowo-racjonalne (świadome, skalkulowane ekonomicznie, społecznie oraz kulturowo racje skłaniające do zmiany dotychczasowego miejsca zamieszkania na inne. Obejmuje najczęściej swym działaniem ludzi wykształconych, z określonym dorobkiem życiowym, otwartych na nowe możliwości, wyzwania), tradycyjne (doświadczenie życiowe emigracyjnego członka rodziny, przyjaciół, którzy w przeszłości podjęli decyzję o opuszczeniu ojczyzny i odnieśli sukces) oraz hedonistyczne (przyczyną podjętej decyzji są chwilowe stany emocjonalne, będące reakcją na przypadkowe zdarzenia, tzw. bodźce. Najczęściej obejmuje ono ludzi młodych “poszukujących swojego miejsca na ziemi”)<sup>10</sup>.

Według przyjętych kryteriów w Unii Europejskiej należy wymienić następujące rodzaje migracji:

1. Ze względu na kierunek wymieniaamy migracje *w e w n ę t r z n e* oraz *z e w n ę t r z n e*. Migracje wewnętrzne swoim zasięgiem objęły ludność przemieszczającą się wewnątrz terytorium danego państwa, np. migracje ze wsi do miast. Natomiast zewnętrzne pojmowane są jako przemieszczanie się ludności w skali międzynarodowej. Są one uwarunkowane najczęściej przyczynami gospodarczymi, społecznymi czy politycznymi.
2. Ze względu na trwałość wyróżniamy migracje *s t a ł e* oraz *o k r e s o w e*. Stałe dotyczą ludzi, którzy opuszczają swoją ojczyznę na zawsze i już do niego nie wracają. Wśród głównych przyczyn wymienia się tu względy rodzinne (zawarcie związku małżeńskiego z obcokrajowcem), zawodowe (przeniesienie), zarobkowe (chęć poprawy dotychczasowych warunków życiowych). Okresowe dotyczą osób opuszczających ojczyznę z przekonaniem, iż niebawem do niego powrócą (np. praca sezonowa, wyjazdy turystyczne).
3. Ze względu na czynnik decydujący – *d o b r o w o l n e* oraz *p r z y m u s o w e*. Migracje dobrowolne stanowią świadome, wolne od przymusu przemieszczanie się ludności, podczas gdy przymusowe spowodowane są zazwyczaj niezależnymi od ludzi przyczynami. Stanowią one formę ucieczki w celu ratowania zdrowia, a niekiedy i życia. Ich najczęstszymi

<sup>9</sup> K. Krzywińska, *Tożsamość europejska wobec procesu integracji*, w: E. Olszewski, M. Kuczerpa (red.), *Wspólny obszar*, Chełm 2006, ss. 105-106; Z. Radłowski, J. Wojtczak, *Jak narody widzą siebie nawzajem*, Warszawa 1994, s. 61; Z. Bokszański, *Tożsamości zbiorowe*, Warszawa 2006, s. 6.

<sup>10</sup> P. Kaczmarczyk, *Migracje zarobkowe Polaków w dobie przemian*, Warszawa 2005, ss. 66-68.

przyczynami są: prześladowania polityczne, religijne, etniczne, a także wojny i klęski żywiołowe.

4. Ze względu na regulacje prawne wymieniamy migracje *l e g a l n e* o r a z *n i e l e g a l n e*. Legalne – prawnie uregulowane – mają charakter turystyczny lub handlowy o krótkim czasie trwania (krótkoterminowe). Nielegalne natomiast stanowią niekontrolowane przemieszczanie się ludzi przez granicę zewnętrzną Unii Europejskiej, na jej terytorium<sup>11</sup>.

Istotny problem w ramach Unii Europejskiej stanowi kwestia właściwego zakwalifikowania migracji zachodzącej w obrębie państw członkowskich Unii. Migracja ta stanowi bowiem znaczny problem we wzajemnych relacjach pomiędzy “starymi” a “nowymi” członkami UE. Aktualnie dotyczy on w szczególności migracji zarobkowej. Zgodnie z podjętą w ramach Unii Europejskiej wspólną polityką swobodnego przepływu osób (mieszkańców Unii) należy ją traktować jako migrację o charakterze wewnętrznym<sup>12</sup>.

Do grupy najczęściej migrujących obywateli w ramach Unii Europejskiej należą kobiety, które w większości przypadków samodzielnie podejmują decyzje o zmianie dotychczasowego miejsca zamieszkania. Kobiety podejmują decyzje o migracji najczęściej ze względów ekonomicznych czy cywilizacyjnych. Łatwiej niż mężczyźni znajdują zatrudnienie w sferze usług, np. jako pomoc domowa, opieka medyczna czy wychowawcza, nauczyciel, pracownik hotelowo-rekreacyjny, w branży restauracyjnej czy rozrywkowej.

Znaczną grupę osób migrujących stanowią również studenci. Na gruncie europejskim zagraniczne studia wyższe jawią się jako osiągnięcie celu najwyższego. Stanowią formę swoistej “przepustki” do lepszego wykształcenia, otwartości na świat, przyswojenia nowych wartości oraz wzorców zachowań. Ponadto takie studia dają jednostce szersze możliwości konfrontacyjne w zakresie przedsiębiorczości oraz samorealizacji. Studia zagraniczne w państwach Unii Europejskiej cieszą się dużym zainteresowaniem, co w dużej mierze wiąże się z wprowadzeniem wielu form ułatwiających takie przedsięwzięcie w postaci stypendiów czy grantów. Istotny czynnik stanowią również specjalne programy naukowe (Science, Leonardo da Vinci, Erasmus, Socrates) zachęcające do uczestnictwa w realizacji europejskiego obszaru szkolnictwa wyższego oraz wymiany studenckiej<sup>13</sup>. Decydującym czynnikiem jest jednak chęć zdobywania wiedzy oraz podnoszenia dotychczasowych kwalifikacji europejskiej młodzieży.

<sup>11</sup> M. Kuczyński, *Rozwój sytuacji migracyjnej w Polsce w latach 1993–1997*, w: J.E. Zamojski (red.), *Migracje polityczne XX wieku. Migracje i społeczeństwo*, Warszawa 2000, s. 15.

<sup>12</sup> A. Cieleń, A. Szymański, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 24.

<sup>13</sup> *Deklaracja Bolońska i co dalej. Zbiór komunikatów, wytycznych i sugestii*, MENiS, Poznań 2004.

Ważną grupę migrującą obok studentów stanowią nauczyciele akademicy, którzy pragną podnieść własne kwalifikacje, upatrując w wyjeździe fundamentalny warunek dalszej kariery naukowej i sukcesu zawodowego. Na terenie Unii Europejskiej zakłada się koordynację w zakresie przepływu oraz mobilności pracowników naukowo-badawczych, jednocześnie tworząc odpowiednie sieci organizacji ich życia naukowo-badawczego<sup>14</sup>.

Dogłębnie analizując problem migracji na terenie Unii Europejskiej, należy zauważyć, iż europejskie ruchy migracyjne wynikają z naturalnych procesów zjednoczeniowych zintegrowanej Europy, a ich korzenie sięgają czasów starożytnych. Znaczący wpływ mała tu decyzja o zniesieniu granic wewnętrznych Unii, które w znaczący sposób hamowały owe ruchy.

Swobodny przepływ osób wynika nie tylko z potrzeb ludzi postrzeganych jako jednostek, ale stanowi wyraz potrzeb i dążeń rządów państw, które doprowadziły do sformalizowania oraz ujednoczenia procedur swobodnego przemieszczania się obywateli w ramach Unii Europejskiej. Ponadto migracje pomiędzy państwami europejskimi wywierają znaczny wpływ na postrzeganie przez społeczeństwo najbliższego otoczenia. W przypadku państwa przyjmującego migracja przyczynia się – poprzez zapewnienie odpowiednio przeszkoloną kadrą oferowanych miejsc pracy – do pozytywnych zmian oraz mobilności na rynku pracy, zwłaszcza w dziedzinach mało popularnych wśród rodowitych mieszkańców danego państwa. Legalne zatrudnianie imigrantów prowadzi ponadto do zwiększenia wpływów do budżetów państwowych z tytułu podatków.

Migracje mają również pozytywne skutki dla państw wysyłających, w których wraz ze wzrostem liczby mieszkańców przemieszczających się w ramach Unii spada bezrobocie, wzrasta PKB oraz zadowolenie w społeczeństwie. Transfery finansowe od ludności migrującej przynoszą wzrost obrotów gotówkowych, zwiększenia inwestycji oraz oszczędności. Znacznie wzrasta ilość oraz jakość dokonywanych zakupów, co pociąga za sobą alokację środków finansowych w różnych sektorach gospodarki.

Ruchy migracyjne na terenie Unii Europejskiej współcześnie stanowią podstawową siłę przeobrażającą ład kulturowy społeczności lokalnych. Przyczyniają się one do większej otwartości dla różnorodności, zmieniając dotychczasową kulturę bytu europejskiego.

Wśród migrującej ludności europejskiej w ostatnich latach można zauważyć dużą zmienność postaw, wartości, aspiracji. Znacznie wzrasta również poziom tolerancji dla innych, "obcych" postaw, wzorców, modeli oraz stylów życia.

---

<sup>14</sup> M. Dąbrowy-Szefler, *Mobilność pracowników naukowych w Polsce*, Warszawa 1998, s. 23; A. Chodubski, *Nowe formy*, s. 12.

Katarzyna Krzywińska

### **Forms and scope of migration in the european unoin**

#### *Summary*

The article is an attempt to introduce issues related to the phenomenon of migration. The presented issues oscillate around forms and scope of the flow of people within the boundaries of the European Union. A lot of attention is paid to the reasons and results of European migrations, its fundamental rights and structures. Moreover, the aspect of the influence of migration on economies of the member countries of the Union was discussed in the context of fears and contrasts presented by the international environment.

Katarzyna Krzywińska

### **Formes et portée des migrations en Union européenne**

#### *Résumé*

L'article constitue un essai de nous faire connaître la problématique des migrations. Les questions y présentées concernent les formes et la portée des flux des personnes dans le cadre de l'Union européenne. Une attention particulière est portée aux raisons et effets des migrations européennes, à leurs droits basiques et structures. L'auteur présente également l'influence des migrations sur l'économie des pays membres de l'Union dans le contexte des craintes et contradictions, représentées par le milieu international.





Izabela Oleksiewicz

## **Terroryzm jako zagrożenie dla gospodarki współczesnej Europy**

Zarys treści. Autorka stara się ukazać, że terroryzm oddziałuje na różne sfery życia państwa i społeczeństwa, w tym Unii Europejskiej. Podkreśla, że we współczesnym świecie nie jest możliwe całkowite oddzielenie życia społeczno-politycznego państwa od jego życia gospodarczego, ponieważ stabilność polityczna państwa determinuje jego stabilizację finansową i wpływa na decyzje indywidualnych konsumentów, a przez to warunkuje właściwy rozwój gospodarki państwa. Zauważa także, że w obecnej epoce istnieje niebezpieczeństwo wykorzystania przez terrorystów nowych narzędzi i metod działania, nawet broni masowego rażenia. Jej użycie mogłoby spowodować nieobliczalne skutki polityczne, ekonomiczne i chaos na świecie, a w konsekwencji globalny kryzys ekonomiczny.

### **Geneza terroryzmu**

**T**erroryzm nie jest nowym zjawiskiem w Europie. Stanowi on obecnie jedno z najpoważniejszych, stałych zagrożeń, ciężących nad jakimkolwiek państwem członkowskim Unii Europejskiej<sup>1</sup> i świata. Zagrożenie terroryzmem nie ogranicza się do specyficznych stref geograficznych, w których terroryści popełniają akty przemocy w celu uzyskania poparcia dla swojej sprawy. Dziś terroryści działają za pomocą międzynarodowych i transgranicznych sieci, posługując się środkami, które mogą być niszczyielskie i dotyczyć jednocześnie kilku państw. Z tego powodu zjawisko to stało się jeszcze bardziej międzynarodowe. Ataki bombowe w Madrycie i Londynie jasno potwierdziły ten punkt widzenia. Terroryzm przyjmuje wiele form i postaci.

Przejawy terroryzmu towarzyszą nam od początków ludzkości i nie są, jak uważa większość społeczeństwa, wynalazkiem XX w. Od zarania dziejów grupy polityczne,

---

<sup>1</sup> Tylko w samej Wielkiej Brytanii, Irlandii i Hiszpanii spowodował wiele tysięcy zgonów w ciągu ostatnich trzydziestu pięciu lat.

organizacje i ruchy społeczne stosują taktykę brutalnych działań w celu osiągnięcia własnych korzyści. Przyczyny okrutnych zbrodni i zamachów są skrajnie różne. Mogą to być np. chęć zapisania się na stałe w historii świata, pozbycie się ludzi przeszkadzających w dojściu do władzy jak i zamach na przywódcę narodu. Każda forma terroru czy to dla własnego interesu, czy dla “dobra” państwa (w rozumieniu zamachowców) zwalczana jest przez organizacje państwowe. O pierwszych oznakach terroryzmu można mówić już w 356 r. p.n.e., kiedy to za sprawą chorobliwie pragnącego sławy biednego, greckiego szewca Herostratesa spłonęła świątynia Artemidy, uznawana za jeden z siedmiu cudów świata. Historycy uważają ten akt za pierwszy przejaw terroryzmu<sup>2</sup>.

Niezależnie od formy, jaką przybiera terroryzm, jego konsekwencje są identyczne. Niewinne osoby są ofiarami morderstw, porwań, tortur, wymuszeń, szantażu lub gróźb. Mimo że należy rozróżnić między ofiarami bezpośrednimi i pośrednimi, to one właśnie doświadczają terroryzmu najbardziej, tracąc życie i cierpiąc bezpośrednio lub z powodu ofiar wśród członków rodziny. Ofiarami są rodzice, dzieci, rodziny i przyjaciele osób, w które wymierzone są zamachy terrorystyczne i które dzielą ból i cierpią z powodu utraty bliskich. Ofiarami są wsie, miasta i społeczności, których współistnienie zakłócają ataki terrorystyczne. Ofiarą jest także całe społeczeństwo zagrożone ryzykiem zamachów terrorystycznych<sup>3</sup>.

Niektóre państwa członkowskie w Unii Europejskiej od lat borykają się z tym zagrażającym demokracji, prawom człowieka oraz rozwojowi gospodarczemu i społecznemu problemem. Przyjęta na nieformalnym posiedzeniu Rady 14 października 1995 r. *Deklaracja La Gomera* potwierdza, że terroryzm stanowi zagrożenie dla demokracji, swobodnego wykonywania praw człowieka oraz rozwoju gospodarczego i społecznego. W 1999 r. szefowie państw UE wszczęli prace na podstawie *Traktatu Amsterdamskiego*<sup>4</sup>, który wzmocnił kompetencje Unii Europejskiej w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych<sup>5</sup>. Najistotniejsze zmiany wprowadził Traktat

<sup>2</sup> I. Oleksiewicz, *Przestępstwo terroryzmu jako największe zagrożenie bezpieczeństwa dla współczesnego świata*, Zeszyty Naukowe WSIZiA nr 1/2008, ss. 47-70.

<sup>3</sup> Patrz: sprawa Brogan i inni v. Wielkiej Brytanii, wyrok z dnia 29.11.1988 r.

<sup>4</sup> Traktat Amsterdamski dokładniej określił cele współpracy, zaś jedną z płaszczyzn współpracy stało się zbliżanie zasad prawa karnego, w szczególności zharmonizowania znamion przestępstw oraz ustalenie dolnej granicy wymiaru kary w odniesieniu m.in. do terroryzmu. Por. M. Madej, *Instytucjonalizacja współpracy międzynarodowej w dziedzinie zwalczania terroryzmu w Europie*, w: S. Parzymies, R. Zięba (red.), *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*, Warszawa 2004, ss. 235-263.

<sup>5</sup> Istotną zmianą, jaka zaszła w wyniku podpisania Traktatu Amsterdamskiego, było wprowadzenie nowych instrumentów prawnych w zakresie III filaru – decyzji ramowych i decyzji w sprawach pozostałych. Traktat Amsterdamski dokonał daleko idących zmian w zakresie porządku prawnego Schengen. Na mocy “Protokołu włączającego dorobek Schengen. w ramy Unii Europejskiej” przepisy Konwencji Wykonawczej do Układu zostały inkorporowane zarówno do I filaru UE (w zakresie zniesienia kontroli na wewnętrznych granicach, przepływu osób), jak i III filaru – w odniesieniu do współpracy policji

*Nicejski<sup>6</sup> w ramach III filaru było to powołanie do życia Eurojustu, który ma być ośrodkiem współpracy organów sądowych Państw Członkowskich<sup>7</sup>. Celem zaś tej współpracy jest zapobieganie i zwalczanie m.in. zorganizowanej przestępczości oraz terroryzmu (znowelizowany art. 31 TUE)<sup>8</sup>.*

## **Terroryzm a gospodarka**

Znawcy przedmiotu dzielą terroryzm na polityczny, kryminalny oraz na indywidualny i zbiorowy. Podział na terroryzm indywidualny i zbiorowy służy określeniu, czy przedmiotem ataku terrorystycznego staje się konkretna osoba, czy też przypadkowa zbiorowość. W wypadku zabójstwa konkretnego polityka czy porwania biznesmena mówimy o terroryzmie indywidualnym, którego ofiara jest ściśle określona. Jednak większość ataków terrorystycznych motywowanych politycznie jest przejawem terroryzmu zbiorowego, którego ofiarami padają przypadkowe osoby<sup>9</sup>.

To jednak zamach z 11 września 2001 r. w Stanach Zjednoczonych unaoczniał w tragiczny sposób, że zjawiska terroryzmu nie można nikomu przypisać ani rozwiązać na skalę państwową lub regionalną. Konieczna stała się koordynacja działań w wymiarze europejskim i międzynarodowym, aby skutecznie zwalczać i zlikwidować zjawisko terroryzmu. Niewątpliwie atak terrorystyczny z 11 września 2001 r. przyspieszył konkretyzację zaleceń Parlamentu Europejskiego i szczytów Rady Europejskiej w celu stawienia czoła tym odrażającym zbrodniom. Dwudziestego września 2001 r. odbył się specjalny szczyt Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, a po nim – 21 września – zebrało się nadzwyczajne posie-

---

i Systemu Informacji Schengen (art. 39-91 Tytułu III i art. 92-119 Tytułu IV). Konsekwencją przyjęcia tych decyzji były zmiany organizacyjne w III filarze UE. Zlikwidowano Grupy Kierownicze i utworzono trzy podstawowe piony współpracy. Grupy Robocze ds. Terroryzmu, Europolu oraz Systemu Informacji Schengen, które znalazły się w pionie współpracy policyjnej i celnej, zostały bezpośrednio podporządkowane Komitetowi Koordynacyjnemu. Por. sprawa Fox, Campbell i Chartley v. Wielka Brytania, 30.08.1990; Murray v. Wielka Brytania, 28.10.1994.

<sup>6</sup> DzU C 235 z 24.12.2002 r.

<sup>7</sup> *De facto* ranga Eurojust wzrosła po szczycie w Nicei w grudniu 2000 r. Zasadnicza zmiana uzgodniona w Nicei dotyczy wspierania Eurojust w przypadkach poważnych przestępstw transgranicznych oraz ułatwienia ścisłej współpracy między Eurojustem a Europejską Siecią Sądową, w szczególności w celu realizacji wniosków o ekstradycję (art. 31 ust. 2 pkt. c TUE).

<sup>8</sup> M. Dąbrowska, *Prawno-organizacyjne aspekty zwalczania terroryzmu terroryzmem Unii Europejskiej*, w: *Walka z terroryzmem w świetle prawa międzynarodowego*, ss. 181-182.

<sup>9</sup> Z. Cesarz, E. Stadtmüller, *Problemy polityczne współczesnego świata*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 352.

dzenie Rady Europejskiej, na którym przyjęto europejski Plan Działań w zakresie zwalczania terroryzmu<sup>10</sup>.

Terroryści zaskoczyli nie tylko Stany Zjednoczone, ale także cały świat. Zdano sobie wówczas sprawę, że we współczesnym świecie nie ma bezpiecznej oazy, a systemy obronne stają się bezużyteczne wobec determinacji terrorystów, którzy nie potrzebują najnowszej broni. Terroryści dysponują poważnym arsenałem broni, korzystając z zaplecza finansowego oraz logistycznego państw prowadzących politykę konfrontacji. Dlatego najbardziej efektywnym sposobem ograniczania możliwości prowadzenia działań terrorystycznych jest współpraca międzynarodowa oraz kontrola eksportu towarów strategicznych wysyłanych do państw, które nie budzą zaufania społeczności międzynarodowej. Intensyfikacja wysiłków wielu państw na rzecz zachowania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa przyczyniła się do wprowadzenia bądź zaostrzenia istniejących reżimów nieproliferacyjnych.

Pierwszym odczuwalnym skutkiem ataku terrorystycznego jest zawsze spadek wskaźników makroekonomicznych oraz nastrojów konsumenckich. Kolejnym rezultatem takich działań jest spadek indeksu giełdowego<sup>11</sup>. Zawsze z atakami terrorystycznymi wiążą się straty materialne oraz strata potencjału produkcyjnego. Ponieważ wielkość strat materialnych ponoszonych w wyniku zamachów terrorystycznych jest na razie bardzo niska, stąd może się wydawać, że w dłuższej perspektywie czasu nie ma to istotnego wpływu na gospodarkę. Jednak w rzeczywistości skutki tych strat przekładają się w następnych latach na gospodarkę państwową, a nawet międzynarodową.

Zamach terrorystyczny w Stanach Zjednoczonych miał miejsce w okresie, kiedy gospodarka światowa przeżywała recesję. Stąd tragedia z 11 września dodatkowo pogłębiła dekoniunkturę w następnych miesiącach. Kilka branż odczuło jej skutki dotkliwie. Są to linie lotnicze, firmy turystyczne oraz ubezpieczyciele, także spoza Ameryki. W takich sytuacjach skutki wypłat wysokich sum ubezpieczeń zostają przeniesione na ubezpieczających. Wiele stracili także brokerzy i giełdy działające na różnych instrumentach finansowych: akcjach, obligacjach, instrumentach pochodnych. W pierwszych miesiącach po atakach drastycznie pogorszyły się wskaźniki koniunktury i nastrojów zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i na świecie<sup>12</sup>.

Jedną z konsekwencji zamachów terrorystycznych jest wzrost cen ropy naftowej. W efekcie odnotowano w 2001 r. rekordowo niski wzrost gospodarczy na poziomie 0,8%. Szacunki IMF oraz OECD mówią, że zamachy terrorystyczne

---

<sup>10</sup> Dokument Roboczy Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z 18 listopada 2004 r., DT\547811PL.doc PE 350.051.

<sup>11</sup> W przypadku indeksu giełdy nowojorskiej Dow Jones wyniósł on aż 7%.

<sup>12</sup> J. Mazurek, *Terroryzm a gospodarka*, [Online], dostępne: <http://cso.cxo.pl/artykuly/56764.html>, 18.08.2009.

przyczyniły się do spadku amerykańskiego PKB o 0,3%<sup>13</sup>. Może się wydawać, że terroryzm nie wywołuje większej szkody w gospodarce świata, gdyż wartość strat materialnych w stosunku do majątku narodowego jest stosunkowo niska. Jednak życie pokazuje, że skutki działań terrorystycznych mają szersze znaczenie. Niepokój wywołany terroryzmem bądź jego zagrożeniem może przyczynić się do przemieszczeń kapitału pomiędzy regionami świata i poszczególnymi państwami, których gospodarki są otwarte. Terroryzm może również powodować obniżenie stopy zwrotu z inwestycji.

Zagrożenie atakami wywołało kłopoty w turystyce, transporcie lotniczym, ubezpieczeniach (konieczność pokrycia gigantycznych odszkodowań), bezpośrednich inwestycjach zagranicznych. W dalszej perspektywie walka z terrorem wymusiła na państwach ją prowadzących (głównie USA) konieczność zwiększenia fiskalizmu, bo rząd musiał pozyskać pieniądze na odbudowę zniszczeń, pobudzenie sektorów gospodarki podupadłych w wyniku zamachów i wreszcie pokrycie zwiększonych wydatków na zbrojenia.

Warto postawić w tym miejscu pytanie, kto zyskał na zamachach i wywołanej nimi wojnie z terrorem? Na pierwszym miejscu jest przemysł zbrojeniowy – naturalny beneficjent wszelkich konfliktów. Zaraz za nim plasują się koncerny naftowe, które od kilku lat notują wyniki finansowe przyprawiające o zawrót głowy. Zaognienie konfliktów zbrojnych w rejonach newralgicznych ze względu na zasoby surowców energetycznych spowodowało, że notowania cen ropy naftowej i paliw gotowych wzrosły kilkakrotnie, a wraz z nimi zyski odnotowały firmy paliwowe. Firmy paliwowe korzystają z zamieszania na Bliskim Wschodzie, a wojna w Iraku pozwoliła na odzyskanie dostępu do strategicznych złóż. Tymczasem wysokie ceny paliw to przecież większe koszty działalności lotniczych firm transportowych. To również większe obciążenie kosztami całego sektora transportowo-logistycznego, a co za tym idzie, skok cen i wzrost inflacji. Beneficjentami każdej wojny są sektory badawcze, które korzystają z popytu na nowe technologie.

Aby dokonać oceny wpływu obecnej wojny z terrorem na gospodarkę, należałoby zestawić skutki negatywne i pozytywne. O ile terror może jedynie zachwiać gospodarką, o tyle skutki wywołane jego działaniem wpływają na nią długofalowo i powodują lepszą koniunkturę w sektorach, które są ściśle z konfliktami związane. Terrorysty wzmacniają w atakowanych gospodarkach branże, które są nastawione na ich zwalczanie<sup>14</sup>.

Kontrola obrotu nie jest sprawą wewnętrzną poszczególnych państw, staje się głównym filarem polityki zagranicznej i bezpieczeństwa NATO i Unii Europejskiej oraz współpracy Państw Członkowskich w tym zakresie. Polski system kontroli

---

<sup>13</sup> Ibidem, 18.08.2009.

<sup>14</sup> *Dyktat terroru i jego wpływ na gospodarkę*. [Online], dostępne: <http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka/1,52741,3734942.html>, 18.08.2009.

obrotu z zagranicą towarami, technologiami i usługami pozwala na wypełnienie zobowiązań wobec partnerów z Unii Europejskiej oraz NATO, a także umożliwia:

- wprowadzenie ułatwień dla przedsiębiorców prowadzących obrót z innymi państwami członkowskimi NATO;
- włączenie polskich przedsiębiorstw produkcyjnych, handlowych, usługowych, ośrodków naukowych, a także pośredników (m.in. takich, jak: spedytorzy, przewoźnicy, przeładowcy, doradcy handlowi) do wspólnych działań przeciw organizacjom lub krajom wywołującym lokalne bądź regionalne konflikty zbrojne;
- włączenie polskich przedsiębiorców do wspólnych działań przeciw rozpoznany lub prawdopodobnym organizacjom terrorystycznym w celu zachowania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa;
- ułatwienie państwowym podmiotom gospodarczym poznania i zrozumienia międzynarodowych uwarunkowań oraz zrozumienia uregulowań prawnych w tym zakresie i poszerzenie grona osób, które wiedzą, dlaczego system kontrolny jest koniecznym elementem polskiej polityki gospodarczej i zagranicznej.

Polska, wprowadzając w życie system kontroli i ograniczenie dostaw uzbrojenia, sprzętu wojskowego, towarów i technologii, które mogą być użyte do produkcji broni masowego rażenia przez organizacje terrorystyczne, przyłączyła się do działań, podejmowanych przez społeczność międzynarodową w zakresie tworzenia wspólnej polityki, realizowanej w celu utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa<sup>15</sup>.

## **Podstawy prawne polityki antyterrorystycznej Unii Europejskiej**

Na mocy *Traktatu z Maastricht* do “spraw wspólnego zainteresowania” w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych zaliczono m.in. współpracę policyjną w celu zapobiegania i walki z terroryzmem, a także organizację systemu wymiany informacji w ramach Europolu<sup>16</sup>. W wyniku włączenia do III filaru Unii Europejskiej współpracy w zakresie zapobiegania i walki z terroryzmem<sup>17</sup>, zli-

---

<sup>15</sup> *Partnerska współpraca przedsiębiorców z administracją rządową*, [Online], dostępne: [http://www.mg.gov.pl/Gospodarka/DKE/DKE\\_partn\\_wspolpraca.htm](http://www.mg.gov.pl/Gospodarka/DKE/DKE_partn_wspolpraca.htm), 18.08.2009.

<sup>16</sup> Artykuł K. 1 pkt. 9 Tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej.

<sup>17</sup> Patrz: sprawa *Ergi v. Turcja*, 28.07.1998, Raport Komisji z 20.05.1997. Cyt. za K. Lankosz, *Orzecznictwo Międzynarodowego Trybunału Praw Człowieka wobec problemów międzynarodowego terroryzmu*, w: *Walka z terroryzmem w świetle prawa międzynarodowego*, wydawnictwo Sto, Bielsko-Biała 2004, ss. 181-182.

kwidowano I Grupę Roboczą TREVI, natomiast kompetencję w tym zakresie uzyskała Grupa Robocza ds. Terroryzmu, działająca w ramach Grupy Kierowniczej II, podległej Komitetowi Koordynacyjnemu (tzw. Komitet K.4). Po raz pierwszy ujęto w traktacie zadania zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz współpracy międzyrządowej w tym zakresie oraz w tak wyraźny sposób potraktowano problem terroryzmu w prawie pierwotnym Unii Europejskiej. *Traktat z Maastricht* enumeratywnie wyliczał przestępstwa, tj. terroryzm czy handel narkotykami stanowiące przedmiot współpracy karnej, natomiast *Traktat Amsterdamski* poszerzył tę listę o kolejne przestępstwa i zmienił jej charakter z zamkniętej na przykładową, o czym świadczy sformułowanie “w szczególności”<sup>18</sup>.

*Traktat z Maastricht* wprowadził trzy środki prawne, które miały służyć realizacji współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych państw członkowskich:

- wspólne stanowiska,
- wspólne działania,
- konwencje.

Te ostatnie stanowiły podstawowy instrument prawny III filaru, tworząc normy bezpośrednio wiążące wszystkie państwa, które do nich przystąpiły<sup>19</sup>. Różnica natomiast pomiędzy wspólnym działaniem a stanowiskiem polegała na tym, że pierwsze wymagało podjęcia przez państwa członkowskie określonych działań, podczas gdy drugie jedynie wskazywało na opinię Unii w określonej sprawie<sup>20</sup>.

*Traktat Amsterdamski*, który został podpisany 2 października 1997 r. i wszedł w życie w dniu 1 maja 1999 r., dodaje nowy instrument polityki zagranicznej do już istniejących (wspólne działania i wspólne stanowiska), a mianowicie wspólną strategię. Rada Europejska określa, w drodze konsensusu, wspólne strategie w dziedzinach, w których państwa członkowskie mają ważne wspólne interesy. Wspólna strategia określa cele, czas trwania i środki, które mają zostać udostępnione przez Unię i państwa członkowskie. Stanowi ona ogólne ramy dla działań w ramach trzech filarów Unii, co z kolei gwarantuje spójność w stosunkach zewnętrznych i upoważnia Radę do wdrożenia wspólnej strategii poprzez wspólne działania i wspólne stanowiska przyjęte większością kwalifikowaną.

Zgodnie z treścią art. 29 *Traktatu o Unii Europejskiej*, “celem Unii jest zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości poprzez opracowywanie wspólnych działań państw członkowskich w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach

<sup>18</sup> Ponadto, zgodnie z postanowieniami *Traktatu z Maastricht*, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa “obejmuje wszelkie sprawy dotyczące bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obrony” (art. J.4).

<sup>19</sup> Por. sprawa Saki i inni v. Turcji, wyrok z dnia 26.11.1997 r.

<sup>20</sup> J. Barcz, *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2003, s. 618.

karnych oraz poprzez zapobieganie i zwalczanie rasizmu i ksenofobii”<sup>21</sup>. *Traktat Amsterdamski* dokładniej określił cele współpracy, zaś jedną z płaszczyzn współpracy stało się zbliżanie zasad prawa karnego, w szczególności zharmonizowania znamion przestępstw oraz ustalenie dolnej granicy wymiaru kary w odniesieniu m.in. do terroryzmu<sup>22</sup>.

Artykuł 17. *Traktatu Amsterdamskiego* wprowadził przeniesienia kompetencji z UZE do UE. Stwierdza, że WPZiB obejmuje wszystkie kwestie odnoszące się do bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która mogłaby prowadzić do wspólnej obrony, jeśli Rada Europejska tak zadecyduje.

Po podpisaniu *Traktatu z Nicei* 26 lutego 2001 r., Rada Europejska przyjęła dwa ważne instrumenty: *Europejską strategię bezpieczeństwa* oraz dokument zatytułowany *Obrona europejska: konsultacje NATO/UE, planowanie i operacje*, pozwalającą na rozpoczęcie prac cywilno-wojskowych oraz utworzenie centrum operacji.

Najistotniejszą zmianą, jaką wprowadził *Traktat Nicejski*<sup>23</sup> w ramach III filaru było powołanie do życia *Eurojustu*<sup>24</sup>, który miał być ośrodkiem współpracy organów sądowych państw członkowskich. Celem zaś tej współpracy ma być zapobieganie i zwalczanie m.in. zorganizowanej przestępczości oraz terroryzmu (znowelizowany art. 31 TUE)<sup>25</sup>. *Traktat z Nicei* uchyla art. 17. *Traktatu UE* w sprawie stosunków między Unią a UZE, a tym samym włączenia UZE z zarządzaniem kryzysowym w Unii Europejskiej.

Zasadniczą zmianą, jaką wprowadzał projekt Konstytucji<sup>26</sup>, przygotowany przez Konwent Europejski, jest rezygnacja ze struktury filarowej Unii Europejskiej. Problematyka dotychczasowego III filaru znalazła się w rozdziale IV, III części Konstytucji poświęconym “Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. W myśl postanowień projektu *Traktatu*, Unia stanowi przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości poprzez:

- uchwalanie ustaw i ustaw ramowych, mających na celu zbliżanie krajowych ustawodawstw, w dziedzinach wymienionych w części III *Traktatu*;

<sup>21</sup> E. Wojtaszek-Mik, C. Mik, *Traktaty Europejskie*, Kraków 2000, s. 56.

<sup>22</sup> Por. M. Madej, *Inytucjonalizacja współpracy międzynarodowej w dziedzinie zwalczania terroryzmu w Europie*, w: S. Parzymies, R. Zięba (red.), *Inytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*, Warszawa 2004, ss. 235-263.

<sup>23</sup> DzU C 235 z 24.12.2002.

<sup>24</sup> 2002/187/JHA: Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, OJL 63 z 5.03.2002.

<sup>25</sup> M. Dąbrowska, *Prawno-organizacyjne aspekty*, ss.181-182.

<sup>26</sup> Projekt *Traktatu Konstytucyjnego*, CONV 850/03, OJ C 169 z 18.07.2003.



- wzmacnianie wzajemnego zaufania pomiędzy właściwymi organami państw członkowskich, a w szczególności na podstawie wzajemnych decyzji sądowych i pozasądowych;
- współpracę operacyjną między właściwymi organami państw członkowskich, w tym policyjnymi, celnymi i innymi służbami wyspecjalizowanymi w zapobieganiu i wykrywaniu przestępstw (art. 41.).

Najważniejsze jednak postanowienia projektu, odnoszące się do zwalczania terroryzmu, zostały zawarte w art. 42. *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*. Przepis ten wprowadził tzw. klauzulę solidarności i stanowi: “Unia i Państwa Członkowskie działają wspólnie w duchu solidarności, jeżeli państwo członkowskie stanie się ofiarą ataku terrorystycznego”.

Ostatni traktat – *Traktat z Lizbony*<sup>27</sup> – różni się od *Traktatu Konstytucyjnego samą już formą*. O ile *Traktat z Lizbony* ma formułę rewizji obecnie obowiązującego traktatu, o tyle *Traktat Konstytucyjny* był zbudowany na zasadzie tzw. wielkiej rewizji, czyli był on umową rewizyjną zastępującą dotychczasowe traktaty stanowiące Unię, a o jego wejściu w życie musiały zdecydować wszystkie państwa UE. Było to znacznie lepsze rozwiązanie ze względu na spójność i przejrzystość podstaw prawnych Unii oraz jej funkcjonowania<sup>28</sup>.

Traktat podkreśla jej znaczenie i zasadnicze kompetencje państw członkowskich w tym zakresie. Stosownie do art. 21. i 24. Traktatu “Unia określa i prowadzi wspólne polityki i działania oraz dąży do zapewnienia wysokiego stopnia współpracy we wszelkich dziedzinach stosunków międzynarodowych, w celu m.in. utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego, a także w celu wspierania trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego. Kompetencje Unii w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa obejmują wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która może prowadzić do wspólnej obrony”. Natomiast zgodnie z art. 43. ust. 1 Traktatu Unia może tworzyć misje mogące przyczynić się do walki z terroryzmem, w tym poprzez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach. Terroryzm został uznany za przestępstwo transgraniczne.

Problematyka regulacji walki z terroryzmem nie kończy się jednak na prawie pierwotnym. Z każdym rokiem można zaobserwować wzrost aktów prawnych wydawanych w ramach prawa wtórnego, które regulują to zagadnienie.

1. Decyzja Rady (WE) nr 2008/633/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie dostępu wyznaczonych organów państw członkowskich i Europolu do Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) do celów

<sup>27</sup> O JC 115 z 09.05.2008.

<sup>28</sup> Por. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty ustanawiające Unię Europejską*, LexisNexis, Warszawa 2008, ss. 41-42.

- jego przeglądaniami, w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i innym poważnym przestępstwom, ich wykrywania i ścigania<sup>29</sup>,
2. Decyzja Rady 2008/616/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie wdrożenia decyzji 2008/615/WSiSW w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej<sup>30</sup>,
  3. Decyzja Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej<sup>31</sup>,
  4. Wspólne stanowisko Rady 2008/586/WPZiB z dnia 15 lipca 2008 r. aktualizujące wspólne stanowisko 2001/931/WPZiB w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu i uchylające wspólne stanowisko 2007/871/WPZiB<sup>32</sup>,
  5. Decyzja Rady 2008/583/WE z dnia 15 lipca 2008 r. wykonująca art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 2580/2001 w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu i uchylająca decyzję 2007/868/WE<sup>33</sup>,
  6. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/20/WE z dnia 11 marca 2008 r. zmieniająca dyrektywę 2005/60/WE w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, w odniesieniu do uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji<sup>34</sup>,
  7. Decyzja Rady 2007/868/WE z dnia 20 grudnia 2007 r. wykonująca art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 2580/2001 w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu i uchylająca decyzję 2007/445/WE<sup>35</sup>,
  8. Wspólne Stanowisko Rady 2006/1011/WPZiB z dnia 21 grudnia 2006 r. wykonujące wspólne stanowisko 2001/931/WPZiB w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu<sup>36</sup>,

---

<sup>29</sup> DzU L 218 z 13.8.2008 r.

<sup>30</sup> DzU L 210 z 6.8.2008 r.

<sup>31</sup> DzU L 210 z 6.8.2008 r.

<sup>32</sup> DzU L 188 z 16.7.2008 r.

<sup>33</sup> DzU L 188 z 16.7.2008 r.

<sup>34</sup> DzU L 76 z 19.3.2008 r.

<sup>35</sup> DzU L 340 z 22.12.2007 r.

<sup>36</sup> DzU L 379 z 28.12.2006 r.

9. Decyzja Rady 2006/628/WE z dnia 24 lipca 2006 r. ustalająca datę stosowania art. 1 ust. 4 i 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 871/2004 dotyczącego wprowadzenia niektórych nowych funkcji Systemu Informacyjnego Schengen, włączając walkę z terroryzmem<sup>37</sup>,
10. Decyzja Rady 2002/306/WE z dnia 2 kwietnia 2004 r. wykonująca art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 2580/2001 w sprawie szczególnych środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom, mających na celu zwalczanie terroryzmu i uchylającą decyzję 2003/902/WE<sup>38</sup>,
11. Decyzja ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu<sup>39</sup>,
12. Rozporządzenie Rady (WE) nr 881/2002 z dnia 27 maja 2002 r. wprowadzające niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami<sup>40</sup>,
13. Rozporządzenie Rady (WE) nr 2580/2001 z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu<sup>41</sup>.

Wzrasta również liczba orzeczeń wydawanych przez ETS i SPI w sprawach związanych ze zwalczaniem terroryzmu. W sprawie C-117/06: Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 11 października 2007 r.<sup>42</sup> ETS dokonał wykładni rozporządzenia Rady (WE) nr 881/2002 z dnia 27 maja 2002 r. wprowadzającego niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 467/2001 zakazujące wywozu niektórych towarów i usług do Afganistanu. Wzmocniono w ten sposób zakaz lotów i rozszerzono zamrożenia funduszy i innych środków finansowych w odniesieniu do talibów w Afganistanie. Interpretacji w sytuacji należy dokonać w następujący sposób: gdy zarówno umowa sprzedaży nieruchomości, jak i porozumienie o przeniesieniu własności zostały zawarte przed dniem umieszczenia nabywcy w wykazie figurującym w załączniku I do tego rozporządzenia oraz cena sprzedaży również została uiszczona przed tą

<sup>37</sup> DzU L 256 z 20.9.2006 r.; DzU L 76 z 16.3.2007 r.

<sup>38</sup> DzU L. 99 z 17.04.2003 r.

<sup>39</sup> DzU L 164 z 22.6.2002 r.

<sup>40</sup> DzU L 139 z 29.5.2008 r.

<sup>41</sup> DzU L 344 z 28.12.2001 r.

<sup>42</sup> Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Kammergericht Berlin-Niemcy-postępowanie ze skargi Gerdy Möllendorf, Christiane Möllendorf-Niehuus.

datą, to przepis ten zabrania dokonania po tym dniu, na podstawie takiej umowy ostatecznego wpisu przeniesienia własności do księgi wieczystej.

Natomiast wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 3 kwietnia 2008 r. w sprawie KONGRA-GEL i in. przeciwko Radzie<sup>43</sup> oraz Kurdistan Workers' Party (PKK) przeciwko Radzie<sup>44</sup> stwierdzono nieważność decyzji Rady 2002/306/WE z dnia 2 kwietnia 2004 r. wykonującej art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 2580/2001 oraz decyzji Rady 2002/460/WE z dnia 17 czerwca 2002 r. w sprawie szczególnych środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom, mających na celu zwalczanie terroryzmu i uchylającej decyzje 2003/902/WE w zakresie dotyczącym KONGRA-GEL i Kurdistan Workers' Party (PKK). Podobne orzeczenie zapadło 11 lipca 2007 r. w sprawie Al-Aqsa przeciwko Radzie<sup>45</sup> oraz Sisón przeciwko Radzie<sup>46</sup>.

Z kolei w swoim wyroku z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie Segi, Aritza Zubimendi Izaga, Aritza Galarraga przeciwko Radzie Unii Europejskiej, Królestwu Hiszpanii, Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej<sup>47</sup>, ETS odrzucił ich skargę o odszkodowanie mającą na celu naprawienie szkody, jaką skarżący mieli ponieść wskutek wpisania Segi na listę sporządzoną na podstawie przepisów dotyczących walki z terroryzmem.

Sąd Pierwszej Instancji wyrokiem z dnia 12 lipca 2006 r. w sprawie Hassan przeciwko Radzie i Komisji<sup>48</sup> oddalił skargę o nieważność rozporządzenia Rady nr 881/2002 z dnia 27 maja 2002 r. oraz skargę o odszkodowanie.

## Wnioski

Zwalczanie terroryzmu wymaga wspólnej strategii Unii Europejskiej. Wobec globalizacji terroryzmu, równoległej do globalizacji gospodarczej, działania na skalę krajową lub współpraca międzyrządowa państw członkowskich w ramach UE przestają wystarczać. Ich rola w zwalczaniu terroryzmu, w przeciwieństwie do pragnień obywateli, jest bardzo ograniczona. Większość instrumentów i kompetencji w zakresie zwalczania terroryzmu pozostaje nadal w gestii państw członkowskich, które zbyt często zazdrośnie strzegą swych suwerennych prerogatyw i systemów

---

<sup>43</sup> Sprawa Kongra-Gel i in. przeciwko Radzie UE (sygn. akt T-253/04).

<sup>44</sup> Sprawa PKK i KNK przeciwko Radzie UE (sygn. akt T-229/02).

<sup>45</sup> Sprawa Al-Aqsa przeciwko Rada UE (sygn. akt T-327/03).

<sup>46</sup> Sprawa Sison przeciwko Radzie UE (sygn. akt T-47/03).

<sup>47</sup> Sprawa Segi i in. przeciwko Radzie UE (sygn. akt C-355/04 P).

<sup>48</sup> Sprawa Hassan przeciwko Radzie i Komisji UE (sygn. akt T-49/04).

informacyjnych, zamiast dzielić się nimi z zaufaniem i skutecznością w celu ochrony obywateli.

Wiele środków przyjętych przez Unię Europejską nie zostało prawidłowo wprowadzonych do krajowych za pomocą przepisów prawnych ani zastosowanych przez państwa członkowskie we wskazanych terminach. Z dwunastu Konwencji przyjętych przez ONZ w zakresie zwalczania terroryzmu na skalę światową tylko cztery zostały ratyfikowane przez parlamenty 27 państw członkowskich. Dlatego należy rozważyć opracowanie odpowiednich instrumentów, które przy jak najbardziej rygorystycznym poszanowaniu praw człowieka, zagwarantują Unii Europejskiej stworzenie prawdziwej strefy wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Podsumowując, należy stwierdzić, że terroryzm oddziałuje na różne sfery życia państwa i społeczeństwa. Pociąga to za sobą różne skutki, tj.: straty w ludziach, pogorszenie wyników ekonomicznych, a nawet zahamowanie tempa wzrostu gospodarczego, pogorszenie nastrojów społeczeństwa i wzrost stopnia niepewności, zwiększenie wydatków państwa na działania profilaktyczne.

Terroryzm jako metoda realizacji celów politycznych ma wywierać wpływ przede wszystkim w wymiarze politycznym i społecznym funkcjonowania państwa. Jednak pamiętać należy, że we współczesnym świecie nie jest możliwe całkowite oddzielenie życia społeczno-politycznego państwa od jego życia gospodarczego. Stabilność polityczna państwa determinuje jego stabilizację finansową, wpływa też na decyzje indywidualnych konsumentów, warunkujące właściwy rozwój gospodarki państwa. Wskaźnik zaufania konsumentów i przedsiębiorstw oraz podejmowane w związku z nim działania odnoszące się do redukcji lub wzrostu wydatków albo zwiększania oszczędności wywierają łatwy do odnotowania wpływ na gospodarkę państwa<sup>49</sup>.

W obecnej epoce istnieje niebezpieczeństwo wykorzystania przez terrorystów nowych narzędzi i metod działania, nawet broni masowego rażenia. Jej użycie mogłoby spowodować nieobliczalne skutki polityczne, ekonomiczne i chaos na świecie, a w konsekwencji globalny kryzys ekonomiczny. Natomiast koszty walki z terroryzmem ponosimy wszyscy i nikt na świecie nie jest w stanie znaleźć rozwiązania tego problemu.

Izabela Oleksiewicz

## **Terrorism as the threat for the economy of contemporary europe**

### *Summary*

The author tries to present that terrorism influences different spheres of life of a country and society. She emphasises that in the contemporary world it is not possible to completely separate

<sup>49</sup> K. Liedel (red.), *Terroryzm. Anatomia zjawiska*, Warszawa 2006.

social and economic life of a country from its economic life because political stability of the country determines its financial stability and affects decisions of individual consumers, conditioning the accurate development of the country's economy. She also notices that in the present epoch there is a danger of using new tools and methods of operation or even a weapon of mass destruction by terrorists. Its use could cause incalculable political and economic results and chaos in the world, and as a consequence global economic crisis.

Izabela Oleksiewicz

## **Terrorisme en tant que grande menace pour l'économie de l'Europe contemporaine**

### *Résumé*

L'auteur essaie de démontrer que le terrorisme exerce une influence sur les différents domaines de la vie de l'Etat et de la société. Elle souligne que dans le monde contemporain il n'est pas possible de séparer totalement la vie sociopolitique de l'Etat de son économie car la stabilité politique de l'Etat détermine sa stabilisation financière et les décisions des consommateurs individuels, en conditionnant le développement convenable de l'économie. Elle remarque également qu'actuellement il existe un danger que les terroristes utilisent de nouveaux outils et de nouvelles méthodes d'action, même l'arme de destruction massive. Son utilisation pourrait entraîner des effets difficiles à évaluer dans la politique et l'économie, ainsi que le chaos dans le monde entier, et en conséquence une crise globale économique.

Grzegorz Zając

## **Partnerstwo Wschodnie jako przykład zwiększenia roli i znaczenia Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej**

**Zarys treści.** W maju 2008 r. Polska wspólnie ze Szwecją przedstawiły po raz pierwszy oficjalnie inicjatywę „Partnerstwo Wschodnie”, czyli współpracę państw UE z sześcioma państwami Europy Wschodniej (Armenią, Azerbejdżanem, Gruzją, Mołdową, Białorusią i Ukrainą). Propozycja ta została pozytywnie przyjęta przez Unię Europejską i po kilku miesiącach ogłoszono Komunikat Komisji dotyczący rozwijania Partnerstwa Wschodniego. Do głównych celów tej inicjatywy należą: zawarcie nowych umów stowarzyszeniowych, stworzenie kompleksowych stref wolnego handlu, uelastycznienie reżimu wizowego, zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego, dialog w ramach czterech sekcji tematycznych (demokracja, dobre zarządzanie i stabilność, integracja gospodarcza i konwergencja z polityką UE, bezpieczeństwo energetyczne, kontakty międzyludzkie). Inicjatywa ta formalnie została zapoczątkowana w marcu 2009 r., a w maju 2009 r. odbył się w Pradze pierwszy jej szczyt. Unia Europejska przeznaczy na finansowanie tej inicjatywy w latach 2010-2013 środki w wysokości 600 mln EUR. Partnerstwo Wschodnie rozwijane w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa pokazuje aktywność Unii Europejskiej w stosunkach zewnętrznych, co przyczynia się do wzmocnienia jej wizerunku i roli jako solidnego i efektywnego partnera na arenie międzynarodowej.

**W** wejście w życie Traktatu z Lizbony stało się faktem. Czechy jako ostatnie państwo w Unii Europejskiej ratyfikowały ten dokument<sup>1</sup>. Dzięki temu Unia w stosunkach międzynarodowych będzie miała większe znaczenie z uwagi chociażby na przejrzysty system instytucjonalno-organizacyjny. Niewiele brakowało, by reformy w UE zostały zahamowane przez kilka państw, które zwlekały z przyjęciem tego ważnego dokumentu. Traktat z Lizbony ułatwia realizację wielu inicjatyw mających na celu zbliżenie i zacieśnienie więzi współpracy Unii Europejskiej z państwami trzecimi. Jedną z nich jest nowo utworzone Partnerstwo Wschodnie – inicjatywa integrująca kilka państw Europy Wschodniej (Armenia,

---

<sup>1</sup> Prezydent Republiki Czeskiej podpisał Traktat z Lizbony 3 listopada 2009 r.

Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdowa i Ukraina) z Unią Europejską<sup>2</sup>. Ten projekt bliższej współpracy Unii z państwami wschodnioeuropejskimi narodził się w Polsce i dzięki wspólnym staraniom polskiej i szwedzkiej dyplomacji w 2008 r. zyskał szeroką aprobatę.

Można postawić sobie pytanie, dlaczego Polska zdecydowała się na inicjatywę partnerstwa właśnie z tymi sześcioma państwami wschodnimi? Otóż, według ministra spraw zagranicznych RP Radosława Sikorskiego, współpomysłodawcy tej inicjatywy, „nowi sąsiedzi na wschodzie nie tylko należą do Europy w geograficznym znaczeniu, lecz jako obywatele określają siebie mianem Europejczyków z uwagi na wspólne doświadczenia i kulturę oraz korzenie chrześcijańskie”<sup>3</sup>.

Partnerstwo Wschodnie zainaugurowane na szczycie Rady Europejskiej w Pradze w maju 2009 r. podczas czeskiej prezydencji ma niezwykłą wymowę z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, jest istotnym elementem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS), realizowanej od 2004 r. Ten nowy projekt ma za zadanie wzmocnienie wymiaru wschodniego EPS. Jak można przeczytać we wnioskach opublikowanych po szczycie Rady Europejskiej w Brukseli w czerwcu 2009 r.:

„Rada Europejska z zadowoleniem wita propozycje rozwijania wymiaru wschodniego Europejskiej Polityki sąsiedztwa, która zmierzać będzie do wzmocnienia polityki UE wobec partnerów wschodnich w dwustronnych i wielostronnych stosunkach”<sup>4</sup>.

Jednym z ważnych celów jest także stopniowa integracja społeczeństw i państw Europy Wschodniej z Unią Europejską i ukazanie możliwości ich rozwoju w ramach różnych programów społecznych. Po drugie, data zapoczątkowania Partnerstwa Wschodniego ma wydźwięk symboliczny. Dwadzieścia lat wcześniej rozpoczął się upadek systemów totalitarnych w państwach Europy Wschodniej i Środkowej. To właśnie Polska na początku 1989 r. dała impuls do tych głębokich przeobrażeń ustrojowych. Po 20 latach w jednym z państw byłego bloku wschodniego – w Czechach – z inicjatywy również Polski, rozpoczęła się realizacja współpracy państw dawnego bloku zachodniego i wschodniego. Nie ma już żadnych podziałów politycznych na mapie Europy. Unia Europejska chce współpracować i zachęcać do integracji te państwa, w których proces przemian przebiega w słabszym tempie i nie uległ jeszcze zakończeniu. Dzięki Partnerstwu Wschodniemu Unia wskazuje

<sup>2</sup> Do innych inicjatyw promujących regionalną współpracę można zaliczyć np. Synergię Czarnomorską (zainicjowaną w 2007 r.), Partnerstwo Eurośródziemnomorskie (od 1995 r.) czy Wymiar Północny (propozycja z 1997 r., a uruchomienie w 1999 r.).

<sup>3</sup> R. Sikorski, *The EU's „Eastern Partnership” is key to relations with Russia*, „Europe's World”, Sumner 2009, s. 39.

<sup>4</sup> Konkluzje Prezydencji Czeskiej po szczycie Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 19-20 czerwca 2008 r. zob. także w: „Gazeta Wyborcza” – wydanie internetowe z dnia 20 czerwca 2008 r., [Online], dostępne: [http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,5332874,Sukces\\_polskiej\\_dyplomacji\\_\\_Unia\\_przyjela\\_projekt.html](http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,5332874,Sukces_polskiej_dyplomacji__Unia_przyjela_projekt.html), 28.10.2009.



kierunek rozwoju poszczególnych państw, które mogą włączyć się w różnorodne plany i programy unijne dotyczące sfer społeczeństwa, gospodarki i polityki.

## **Geneza idei Partnerstwa Wschodniego. Wkład Polski**

Dotychczas Unia Europejska rozwijała współpracę w różnych płaszczyznach z różnymi państwami ościennymi. Można tu wskazać na ogólne elementy współpracy w ramach np. Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego utworzonego w 1995 r. czy też współpracę w ściśle określonej dziedzinie, np. w lotnictwie cywilnym w ramach projektu Europejskiego Wspólnego Obszaru Lotniczego od 1996 r.<sup>5</sup>

Współcześnie, od 2004 r., realizowana jest Europejska Polityka Sąsiedztwa, która składa się z wielu form współpracy regionalnej. Po pięciu latach jej funkcjonowania można powiedzieć, że odniosła ona sukces będący rezultatem aktywnych i zdecydowanych działań doprowadzających do pogłębiania stosunków dwustronnych i wielostronnych między UE a jej sąsiadami. Najnowsza forma współpracy tego rodzaju w ramach EPS to Partnerstwo Wschodnie, które ma na celu bliższą integrację z państwami wschodnioeuropejskimi, tj. Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią, Gruzją, Mołdawią i Ukrainą.

Inicjatywa współpracy z wymienionymi państwami została przedstawiona po raz pierwszy oficjalnie przez Polskę i Szwecję na szczycie Rady UE ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych w Brukseli w dniu 26 maja 2008 r. W polskiej dyplomacji dostrzeżono, że Unia zacieśnia kontakty z regionem śródziemnomorskim, północnym, ale brakowało efektywności w stosunku do państw Europy Wschodniej. Trafnie wykorzystano tę lukę i – pozyskawszy w Szwecji sojusznika – zaproponowano rozpoczęcie nowego wymiaru współpracy z tym regionem. Jak podkreśla S. Dębski, dyrektor Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, „dziś Europa Wschodnia w sposób szczególnie dotkliwy odczuwa skutki kryzysu gospodarczego. Ukraina znajduje się na krawędzi niewypłacalności, problemy dotyczą Białoruś i Mołdawię, które mogą zostać zmuszone do pójścia za przykładem Kirgistanu i wyprzedania relacji z Zachodem za rosyjską pomoc finansową. Państwa wschodnioeuropejskie potrzebują wzmocnienia swych związków z Unią, aby stabilizować swoje gospodarki, a w dłuższej perspektywie generować bodźce dla ekonomicznego i politycznego rozwoju w kierunku demokratycznej gospodarki rynkowej. Strategicznie rzecz ujmując, będzie to sprzyjać zwalczaniu symbiozy polityki,

<sup>5</sup> Projekt Wspólnego Europejskiego Obszaru Lotniczego (WEOL), zapoczątkowany w 1996 r., został zmodyfikowany w 2004 r., jako że w pierwotnym zarysie zakładał on włączenie do Wspólnej Polityki Lotniczej UE tych państw, które od 1 maja 2004 r. stały się już członkami UE. Dlatego zmodyfikowana wersja tego projektu zakłada integrację 27 państw UE z państwami Bałkanów Zachodnich w dziedzinie stosowania unijnego prawodawstwa w zakresie lotnictwa cywilnego. Zob. szerzej, w: G. Zajac, *Wspólna polityka lotnicza Unii Europejskiej*, Przemysł 2009, ss. 208-219.

biznesu i przestępczości, która wciąż dominuje w Europie Wschodniej. A zwyczaj mieszania polityki i biznesu, mógłby przenikać do Unii, wpływając na naszą politykę i gospodarkę oraz utrudniając integrację”<sup>6</sup>. Mając na uwadze wspomniane problemy, Polska i Szwecja zaproponowały inicjatywę wzmacniającą ten region i samą Unię Europejską.

Podkreślano wielokrotnie, że taka propozycja będzie przeciwwagą dla francuskiej propozycji Unii Śródziemnomorskiej przedstawionej przez prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy’ego. Według Polski i Szwecji wzmocnienie współpracy w ramach południowego wymiaru wywoła konieczność zrównoważenia działań poprzez położenie nacisku na wymiar wschodni<sup>7</sup>. Jest rzeczą charakterystyczną, że Polska zawsze przywiązywała dużą wagę do stosunków z niektórymi państwami Europy Wschodniej. W szczególności chodzi tu o Ukrainę i Gruzję. Ukraina jest dla Polski ważnym partnerem politycznym. Widać zaangażowanie różnych polityków Polski sytuacją na Ukrainie, jak chociażby w okresie przemian politycznych na Ukrainie w 2004 r., podczas „pomarańczowej rewolucji”. Jej zwolennicy uzyskali mocne poparcie ze strony władz Polski. Z kolei w niedawnym konflikcie zbrojnym między Rosją a Gruzją w 2008 r., Polska zdecydowanie opowiedziała się po stronie tej ostatniej<sup>8</sup>. Nie powinno zatem dziwić zaproponowanie przez Polskę ściślejszej formy współpracy z Ukrainą i Gruzją.

Inicjatywa polska poparta przez Szwecję oparta została nie tylko na pogłębieniu współpracy w wymiarze dwustronnym, lecz także w wymiarze wielostronnym. Jeśli mowa o tej pierwszej formie, to zgłoszono chęć ściślejszej współpracy w dziedzinie migracji, uelastycznienie przepisów wizowych tak, aby docelowo wprowadzić ruch bezwizowy. W tym celu powinna zostać przyjęta mapa drogowa dla precyzyjnego określania warunków realizacji tego celu. Podkreślono też wagę utworzenia specjalnej Strefy Wolnego Handlu, która miałaby być zbudowana na podstawie wszechstronnych i dwustronnych umów o wolnym handlu między Unią Europejską a poszczególnymi partnerami inicjatywy. Ważnym punktem polsko-szwedzkiej inicjatywy była kwestia wsparcia przez UE reform wewnętrznych i promowanie procesu integracji europejskiej. Powinno się zatem zintensyfikować różne formy wsparcia społeczeństw (np. wymianę studentów, wsparcie lokalnej przedsiębiorczości) oraz uzgodnić plany dostosowywania ustawodawstwa wewnętrznego państw do norm i standardów UE. Niezwykle ważne są zapisy o odpowiednim

<sup>6</sup> S. Dębski, S. Cornell, *Najwyższy czas na Partnerstwo Wschodnie!*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 6 maja 2009 r., [Online], dostępne: [http://wyborcza.pl/1,75515,6573778,Najwyższy\\_czas\\_na\\_Partnerstwo\\_Wschodnie\\_.html](http://wyborcza.pl/1,75515,6573778,Najwyższy_czas_na_Partnerstwo_Wschodnie_.html), 30.10.2009.

<sup>7</sup> M. Łapczyński, *The European Union’s Eastern Partnership: chances and perspectives*, w: “Caucasian Review of International Affairs”, Vol. 3 (2) – Spring 2009, s. 145.

<sup>8</sup> *Polska popiera Gruzję*, w: „Dziennik” z dnia 8 sierpnia 2008, [Online], dostępne: [http://www.dziennik.pl/polityka/article220595/Polska\\_popiera\\_Gruzje.html](http://www.dziennik.pl/polityka/article220595/Polska_popiera_Gruzje.html), 29.10.2009.

wykorzystaniu i dystrybucji funduszy pomocowych skierowanych do państw Europy Wschodniej, które uwzględniałyby realizację i postęp uzgodnionych celów i zdolności absorpcyjnych.

Z kolei współpraca wielostronna ma być zorientowana na realizację określonych projektów przez wszystkie strony Partnerstwa, czyli 27 państw UE oraz 6 państw wschodnioeuropejskich. Współpraca ta ma być komplementarna wobec dotychczasowych inicjatyw regionalnych realizowanych w ramach EPS. Wskazano na 3 elementy, które stanowić mają tzw. wartość dodaną. Po pierwsze, ma to być stymulowanie współpracy wielostronnej między samymi partnerami wschodnimi, co sprzyjać będzie budowaniu mocniejszych więzi regionalnych. Po drugie, chodzi o stworzenie szerokiej platformy współpracy wykraczającej poza sprawy Morza Czarnego i Bałtyckiego, czyli dla przykładu kwestie dotyczące granicy lądowej czy inicjatyw w ramach EPS. Po trzecie – poszerzenie oferty wobec Białorusi, która nie była dotychczas objęta żadnym programem pomocowym o charakterze wielostronnym ze strony UE. Włączenie Białorusi do idei Partnerstwa Wschodniego ma przynieść znaczące zmiany w tym państwie. Poprzez włączanie różnych grup społecznych (np. młodzieży, małych i średnich przedsiębiorstw, niższych rangą urzędników państwowych) do współpracy z Unią, otwiera się drogę do stopniowych przemian polityczno-gospodarczych na Białorusi.

Polsko-szwedzka propozycja zakładała finansowanie inicjatywy wielostronnej z dostępnych aktualnie funduszy przeznaczonych na współpracę regionalną we wschodnim sąsiedztwie oraz na współpracę transgraniczną. Można także korzystać z kredytów Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) czy Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOIR).

Zaproponowana inicjatywa zyskała szeroką aprobatę wśród państw Unii Europejskiej z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, polski postulat o stworzeniu takiej formy współpracy został bardzo szybko zaaprobowany i promowany przez Szwecję. Oznacza to, że rozwój polityki wschodniej przestał być postrzegany jako sfera zainteresowań przede wszystkim „nowych” państw Unii (tych, które przystąpiły do niej po 2004 r.)<sup>9</sup>. Szybkie włączenie się poszczególnych państw „starej” piętnastki pokazało, że projekt ten ma wymiar szeroki, bez podziału z „minionej epoki”.

Po drugie, na kształt projektu polsko-szwedzkiego, zaproponowanego w maju 2008 r., złożyły się wcześniejsze działania innych państw zmierzające w gruncie rzeczy do tego samego – do pogłębienia współpracy z państwami wschodnioeuropejskimi. Warto wspomnieć, że Austria podczas swojej prezydencji w UE w pierwszej połowie 2006 r. zapowiadała budowę wspólnej polityki energetycznej, której częścią byłby dialog z Ukrainą i Białorusią jako państwami tranzytowymi

---

<sup>9</sup> B. Wojna, M. Gniazdowski (red.), *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2009, s. 6.

surowców energetycznych. Natomiast kilka miesięcy później Niemcy, sprawujące prezydencję w UE w pierwszym półroczu 2007 r., lansowały koncepcję „EPS Plus”. Głównym założeniem było zawieranie umów sektorowych z państwami objętymi EPS, co byłoby wyrazem pogłębiania relacji między Unią a jej sąsiadami<sup>10</sup>. W latach poprzedzającym przedłożenie propozycji polsko-szwedzkiej istniało wiele projektów i inicjatyw, które miały ożywić kontakty ze Wschodem. Unia była świadoma pogłębiania współpracy z państwami regionu Europy Wschodniej, lecz brakowało konkretnych rozwiązań. Za sukces polskiej dyplomacji należy uznać fakt zgłoszenia propozycji, która zyskała szerokie poparcie europejskie i w krótkim czasie została wdrożona w życie. Brakowało bowiem w ostatnich latach inicjatywy, która podnosiłaby znaczenie Polski wśród szerokiej społeczności międzynarodowej.

### **Wysiłki na rzecz wdrożenia w życie inicjatywy**

Echa inicjatywy polsko-szwedzkiej o utworzeniu Partnerstwa Wschodniego były wśród członków Unii jak najbardziej pozytywne z niewielkimi wyjątkami. Czechy sprawujące prezydencję w pierwszym półroczu 2009 r. uznały za jeden ze swoich priorytetów postęp w realizacji tej inicjatywy<sup>11</sup>. Jedynie Bułgaria czy Rumunia obawiały się, czy Partnerstwo Wschodnie nie stanie się przeszkodą w realizacji innych inicjatyw, w tym Synergii Czarnomorskiej, której członkiem i beneficjentem są te państwa. Spośród państw wschodnioeuropejskich, do których kierowana jest ta inicjatywa, generalnie zyskała ona również aprobatę. Dla przykładu minister spraw zagranicznych Azerbejdżanu pozytywnie ocenił projekt i stwierdził, że jego kraj chce współpracować z UE w kwestii konkretnych programów na szczeblu dwustronnym w ramach Partnerstwa Wschodniego<sup>12</sup>. Białoruskie władze w reakcji na Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie Partnerstwa Wschodniego podkreśliły, że propozycja ta może stać się jednym z istotnych czynników kształtujących proces integracji europejskiej. Potwierdzono wolę współpracy z Komisją Europejską w zakresie praktycznego rozwijania tej inicjatywy. Dostrzeżono wiele istotnych cech wspólnych z interesami Białorusi i w związku z tym władze wierzą, że „Partnerstwo Wschodnie może stać się platformą realizacji projektów w wielo-

---

<sup>10</sup> Ibidem, s. 5.

<sup>11</sup> *Work programme of the Czech Presidency. 1 January – 30 June 2009*, [Online], dostępne: <http://www.eu2009.cz/en/czech-presidency/programme-and-priorities/programme-and-priorities-479>, 29.10.2009.

<sup>12</sup> Agencja Prasowa APA, „*Minister: Azerbaijan views Eastern Partnership as very positive*”, z dnia 9 grudnia 2008 r., [Online], dostępne: <http://en.apa.az/news.php?id=93383>, 30.10.2009.

stronnym wymiarze o charakterze regionalnym”<sup>13</sup>. Natomiast na Ukrainie projekt ten nie wywołał szerokiego entuzjazmu. Wręcz odwrotnie, wyrażono sceptycyzm i krytykę wobec projektu, który według ukraińskiej opinii publicznej mógł jej nawet zagrażać w przygotowaniach do wejścia do UE<sup>14</sup>. Jest oczywiste, że Polska nie mówiła nic o szybkim wejściu Ukrainy do UE, gdyż wiele państw samej Unii oponowałoby w kwestii wyznaczania szybkich granic akcesji. Polska opowiada się za wejściem Ukrainy do UE, lecz najpierw powinny być tam wprowadzone konieczne reformy. Polscy politycy podkreślają wyraźnie, że Partnerstwo Wschodnie ma być impulsem do przyspieszenia reform na Ukrainie i szybszego osiągnięcia standardów członkostwa<sup>15</sup>.

Inicjatywa Partnerstwa zaproponowana w maju 2008 r. już miesiąc później zyskała formalną aprobatę Rady Europejskiej w Brukseli. Komisja Europejska została zobowiązana do przedstawienia do wiosny 2009 r. propozycji konkretnych rozwiązań dotyczących dwustronnej i wielostronnej współpracy. Wydarzenia polityczne w Gruzji w połowie 2008 r. przyspieszyły działania organów Wspólnoty. Destabilizacja polityczna w Gruzji spowodowana konfliktem zbrojnym z Rosją wywołała falę krytyki tej ostatniej ze strony państw UE, w tym z Polski. Na nadzwyczajnym szczycie Rady Europejskiej poświęconym m.in. omówieniu sytuacji w Gruzji w dniu 1 września 2008 r. wezwano Komisję Europejską do przyspieszenia prac nad projektem Partnerstwa Wschodniego. Stosowny dokument został zaprezentowany opinii publicznej już 3 grudnia 2008 r.<sup>16</sup> Warto odnotować szybkie tempo konkretyzowania się idei zgłoszonej w maju 2008 r. Państwa UE i sama Unia dostrzegły potrzebę budowania szerokiej platformy współpracy z państwami wschodnimi jako elementu postępującego procesu integracji europejskiej. Oceniono, że polityka UE wobec tych państw musi być aktywna i wyrazista, gdyż będzie to służyć stabilności w regionie i rozwojowi gospodarczemu wszystkich partnerów.

Komunikat Komisji jest rozwinięciem i rozszerzeniem inicjatywy polsko-szwedzkiej. Komisja dostrzegła, że tworzeniu partnerstwa musi towarzyszyć pełne zaangażowanie ze strony państw członkowskich UE. Partnerstwo powinno być oparte na następujących wartościach: przestrzeganiu zasad praworządności, poszanowaniu praw człowieka, w tym ochrony mniejszości, zasad gospodarki rynkowej

---

<sup>13</sup> *MFA Press Secretary Andrei Popov comments for the media on the Brussels-showcased presentation of the EU's Eastern Partnership Policy*, z dnia 3 grudnia 2008 r., [Online], dostępne: <http://www.mfa.gov.by/en/press/news/f65ae7713490b10b.html>, 29.10.2009.

<sup>14</sup> A. Stojewska, W. Lorenz, *26 razy tak dla polskiej propozycji*, „Rzeczpospolita” z dnia 21 czerwca 2008 r., [Online], dostępne: <http://www.rp.pl/artykul/151656.html>, 27.10.2009.

<sup>15</sup> Tak mówił po szczycie Rady Europejskiej w Brukseli w dniu 20 czerwca 2008 r. premier RP Donald Tusk. Zob. *ibidem*.

<sup>16</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Partnerstwo Wschodnie*, COM (2008) 823 wersja ostateczna.

oraz zrównoważonego rozwoju. Jedynie silna wola państw Unii i ich determinacja w dążeniu do realizacji wytyczonych celów może przynieść efekty.

Komisja dokonała analizy zawarcia porozumienia pod względem uwarunkowań dwustronnych i wielostronnych. W odniesieniu do tych pierwszych Komisja ocenia, że partnerstwo powinno być indywidualnie dostosowane do potrzeb każdego z sześciu państw wschodnioeuropejskich. Nie można uogólniać podejścia. Każdy podmiot cechuje bowiem inna specyfika i inny stopień rozwoju. Bardzo ważne jest partnerstwo z Białorusią, którego poziom i zakres powinien być uzależniony od rozwoju całokształtu stosunków między Unią a tym państwem.

W Komunikacie zaproponowano cztery wymiary służące bardziej racjonalnemu zaangażowaniu dwustronnemu. Po pierwsze, Komisja uznała, że należy zawrzeć lub zmodyfikować istniejące bilateralne stosunki umowne. W ramach tego punktu mieszczą się nowe umowy o stowarzyszeniu, które zastąpiłyby obowiązujące umowy o partnerstwie i współpracy i odpowiadałyby oczekiwaniom i dążeniom każdego z państw oddzielnie. Postawiono jednak warunek, że rozpoczęcie negocjacji będzie uzależnione od postępu pod względem demokracji, praworządności i ochrony praw człowieka, oraz że proces wyborczy i jego praktyka są zgodne ze standardami międzynarodowymi. Po drugie, duże znaczenie dla stowarzyszenia z Unią ma integracja gospodarcza. W związku z tym konieczne jest utworzenie szerokiej i kompleksowej strefy wolnego handlu z każdym państwem partnerskim. Głównym celem takich stref jest możliwie maksymalna liberalizacja wszystkich dziedzin handlu oraz związana z tym harmonizacja ustawodawstwa w obszarach dotyczących handlu. W wymiarze integracji gospodarczej mieszczą się również kwestie związane z rolnictwem i polityką rolną UE oraz zagadnienia związane z ochroną własności przemysłowej. Po trzecie, promowanie tzw. mobilności. Pod tym hasłem Komisja rozumie zawarcie nowych układów o „mobilności i bezpieczeństwie” (miałyby regulować walkę z nielegalną imigracją, dostosowanie systemów azytowych do standardów UE, utworzenie zintegrowanych systemów zarządzania granicami, dostosowanych do prawa wspólnotowego, walka z korupcją i przestępczością zorganizowaną) oraz nowe podejście do polityki wizowej. Powinno ono mieć charakter stopniowych zmian prowadzących w efekcie do znacznej liberalizacji przepisów wizowych. Należy wprowadzić ułatwienia wizowe z państwami wschodnimi, poprawić opiekę konsularną państw członkowskich UE w tych krajach. Po czwarte, partnerstwu musi służyć długoterminowa poprawa bezpieczeństwa energetycznego. Należy uregulować w sposób przejrzysty system dostaw gazu i jego tranzytu. Nowe przepisy muszą być zgodne z unijną polityką handlową, energetyczną i konkurencji. Państwa partnerskie Unia powinna zachęcać do udziału w programie *Intelligentna Energia – Europa*<sup>17</sup>. Wszyscy powinni współpracować

---

<sup>17</sup> Program *Intelligentna Energia – Europa* został ustanowiony na mocy Decyzji nr 1639/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. ustanawiającej Ramowy program na

na rzecz podniesienia poziomu bezpieczeństwa w sektorze energetycznym jako najważniejszym dla bezpieczeństwa ogólnego państwa.

Natomiast w zakresie realizacji współpracy wielostronnej Komisja zwróciła uwagę, że Partnerstwo Wschodnie będzie sprzyjało postępom w stosunkach dwustronnych oraz będzie stanowić forum wspólnego dialogu w różnych obszarach. Komisja zaproponowała spotkania szefów państw i rządów państw uczestniczących w Partnerstwie co dwa lata oraz spotkania coroczne ministrów spraw zagranicznych. Ich zadaniem byłyby kontrola postępów i udzielanie wytycznych w zakresie dalszych działań politycznych. Inną ramą współpracy wielostronnej powinny być spotkania co pół roku w ramach sekcji tematycznych na szczeblu wyższych urzędników państwowych z określonych obszarów zainteresowań. Wyszczególniono 4 sekcje tematyczne: a) demokracja, dobre zarządzanie i stabilność, b) integracja gospodarcza i konwergencja z polityką UE, c) bezpieczeństwo energetyczne oraz d) kontakty międzyludzkie.

Komisja w propozycji ustanowienia Partnerstwa Wschodniego wskazała również wysokość i źródła finansowania jako istotnego elementu powodzenia realizacji tej inicjatywy. Zagwarantowanie odpowiedniego poziomu środków finansowych w budżecie Partnerstwa przesądzi o efektywności i zaspokojeniu pilnych potrzeb państw wschodnich. Oceniono, że w latach 2010-2013 łączna kwota powinna wynieść 600 mln EUR w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa. Poza tymi środkami konieczne będzie wsparcie i pomoc innych darczyńców oraz rozważenie możliwości finansowania przez Europejski Bank Inwestycyjny oraz Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju.

Komunikat Komisji został wydany w „wigilię” objęcia przewodnictwa w Unii Europejskiej przez Czechy w pierwszej połowie 2009 r. Prezydencja Czeska uznała za priorytet przyspieszenie tempa prac nad sfinalizowaniem idei Partnerstwa Wschodniego. Tak też się stało. Jednym z istotnych sukcesów tej prezydencji było z całą pewnością podpisanie przez przywódców państw i szefów rządów zarówno państw członkowskich UE oraz 6 nowych państw Europy Wschodniej Wspólnej Deklaracji w sprawie Partnerstwa Wschodniego w Pradze w dniu 7 maja 2009 r. Wydarzeniem poprzedzającym było podpisanie przez szefów państw i rządów w czasie szczytu Rady Europejskiej w Brukseli 20 marca 2009 r. deklaracji w sprawie Partnerstwa Wschodniego.

W dokumencie tym podkreślono strategiczne znaczenie rozwijania wśród wschodnich sąsiadów takich wartości, jak stabilizacja, dobre zarządzanie oraz rozwój gospodarczy. Rada wyraziła zdecydowanie zainteresowanie zacieśnianiem

---

rzecz konkurencyjności i innowacji (DzU UE z dnia 9.11.2006, L 310, ss. 15-40). Program ten stanowi instrument realizacji polityki energetycznej UE. Jego głównym zadaniem jest wspieranie wzrostu efektywności energetycznej oraz wykorzystanie odnawialnych źródeł energii. Na jego realizację w latach 2007-2013 przeznaczono 720 mln EUR.

stosunków z Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią, Gruzją, Mołdową i Ukrainą. Partnerstwo Wschodnie ma przynieść znaczące wzmocnienie polityki UE wobec swoich wschodnich sąsiadów w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, a także przyspieszenie gospodarczej i politycznej integracji. Po raz wtóry zwrócono uwagę, że podstawami, na których opierać się będzie Partnerstwo, są następujące zasady: demokracja, praworządność, poszanowanie praw człowieka. Zaangażowanie UE we wsparcie celów inicjatywy będzie uwarunkowane od indywidualnego postępu poczynionego przez partnerów wschodnich. Mając na uwadze obawy niektórych państw co do spowolnienia lub zaniechania realizacji innych inicjatyw integracyjnych, np. Synergii Czarnomorskiej, Rada Europejska dała wyraźnie do zrozumienia, że Partnerstwo Wschodnie jest uzupełnieniem innych inicjatyw i w żadnym wypadku ich nie zastępuje. W deklaracji znalazły się punkty dotyczące współpracy dwustronnej i wielostronnej, o których była mowa w uprzednim Komunikacie Komisji z grudnia 2008 r. Zaproponowano także możliwość uczestniczenia w tym przedsięwzięciu różnych aktorów sceny międzynarodowej, w tym agencji międzynarodowych, parlamentów, poszczególnych ministerstw, organizacji pozarządowych, instytucji finansowych oraz przedstawicieli sektora prywatnego.

Przyjęcie takiej deklaracji i przygotowania do pierwszego szczytu Partnerstwa Wschodniego, na którym zostanie podpisana wspólna deklaracja przez wszystkie zainteresowane strony, stanowiło dla Polski ważny moment, gdyż pierwszy raz od wielu lat polskiej dyplomacji udało się przeforsować poważną inicjatywę. Czas od idei do wdrożenia jej w życie był niezwykle szybki – ok. 10 miesięcy (maj 2008 – marzec 2009). Minister spraw zagranicznych RP Radosław Sikorski podkreślał, że „Unia Śródziemnomorska wykluwała się przez 10 lat, a jesteśmy w tej chwili mniej więcej w tym samym punkcie”<sup>18</sup>. Minister zwrócił uwagę, że UE realizuje obecnie dwa ważne programy: Unię Śródziemnomorską i Partnerstwo Wschodnie. Ważną kwestią sporną, jaka pojawiła się przy podpisywaniu tej deklaracji, była liberalizacja polityki wizowej. Stare państwa członkowskie UE chciały jedynie obiecać ułatwienia wizowe. Polsce jednak zależało na wprowadzeniu ruchu bezwizowego. Niestety, nie udało się tego punktu w takim kształcie zamieścić i ostatecznie zapisano „liberalizację wizową”<sup>19</sup>.

Realizacja inicjatywy Partnerstwa Wschodniego napotkała na sprzyjające okoliczności, jako że przewodnictwo w UE w drugiej połowie 2009 r. objęła Szwecja. Jako współprojektant idei Partnerstwa za jeden z priorytetów swojej prezydencji uznała efektywne wdrażanie jej w życie.

---

<sup>18</sup> A. Słojewska, *Unia daje miliony dla Wschodu*, „Rzeczpospolita” z dnia 20 marca 2009 r., [Online], dostępne: [http://www.rp.pl/artukul/13,279462\\_Unia\\_daje\\_miliony\\_dla\\_Wschodu.html](http://www.rp.pl/artukul/13,279462_Unia_daje_miliony_dla_Wschodu.html) – dostęp w dniu 29.10.2009).

<sup>19</sup> Ibidem.



## Czy Partnerstwo Wschodnie pozostanie teorią czy przekształci się w praktykę?

Dla Czech sprawujących przewodnictwo w UE w pierwszym półroczu 2009 r. zainauguowanie Partnerstwa Wschodniego było niezwykle ważne. Udało im się nie tylko doprowadzić do podpisania deklaracji marcowej, o której była mowa wcześniej, lecz także doszło do zwołania szczytu praskiego – pierwszego szczytu Partnerstwa Wschodniego, na którym oficjalnie podpisano Wspólną Deklarację w dniu 7 maja 2009 r.<sup>20</sup>

Na szczycie tym byli obecni szefowie państw i rządów wszystkich 27 państw UE oraz 6 państw wschodnich. Choć zaproszono do udziału w nim Białoruś, to liczono, że sam prezydent A. Łukaszenka nie przyjedzie. Kilka dni przed planowanym szczytem ogłosił on, iż reprezentować go będzie pierwszy wicepremier W. Siemaszko.<sup>21</sup> Polskę reprezentował premier D. Tusk oraz minister spraw zagranicznych R. Sikorski, który był współautorem tej inicjatywy.

Jak można przeczytać w praskiej deklaracji, uczestnicy uzgodnili, że Partnerstwo Wschodnie będzie oparte na wspólnych interesach i zobowiązaniach, na współodpowiedzialności i poczuciu obowiązku, z poszanowaniem zasad prawa międzynarodowego i podstawowych wartości, w tym demokracji, praworządności i będzie oparte na istniejących stosunkach dwustronnych. Za główny cel uznano stworzenie warunków niezbędnych do przyspieszenia procesu integracji politycznej i gospodarczej między UE a krajami partnerskimi. Wspólne przedsięwzięcie będzie wspierać reformy polityczne i społeczno-gospodarcze w państwach wschodnich, ułatwiając tym samym integrację z Unią Europejską. Wszelkie spory międzynarodowe z udziałem państw partnerskich powinny być rozwiązane drogą pokojową. Wiele uwagi poświęcono rozwijaniu współpracy o charakterze dwustronnym i wielostronnym. Uczestnicy przyjęli do wiadomości wsparcie finansowe zaproponowane w deklaracji brukselskiej z marca 2009 r. i jednocześnie zaapelowali do wszystkich darczyńców, międzynarodowych instytucji finansowych i sektora prywatnego o dodatkowe zasoby finansowe, gdyż sama dotacja Wspólnoty i współfinansowanie na szczeblu krajowym struktury instytucjonalnej Partnerstwa Wschodniego jest niewystarczające.

Pierwszy szczyt praski Partnerstwa Wschodniego jest też pierwszym krokiem praktycznej realizacji obranych celów. Partnerstwo Wschodnie ma przyczynić się do wzmocnienia w państwach wschodnioeuropejskich wielu wartości charaktery-

---

<sup>20</sup> Rada Unii Europejskiej, *Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu partnerstwa wschodniego w Pradze*, 7 maja 2009 r., Nr dok. 8435/09 (presse 78).

<sup>21</sup> D. Pszczółkowska, P. Wroński, *Prezydent nie leci na szczyt – krzesel nam w Pradze wystarczy*, „Gazeta Wyborcza”, z dnia 6 maja 2009 r., ([http://wyborcza.pl/1,75478,6574675,Prezydent\\_nie\\_leci\\_na\\_szczyt\\_krzesel\\_nam\\_w\\_Pradze.html](http://wyborcza.pl/1,75478,6574675,Prezydent_nie_leci_na_szczyt_krzesel_nam_w_Pradze.html) – dostęp w dniu 28.10.2009).

stycznych dla każdego państwa demokratycznego, takich, jak poszanowanie praw człowieka czy praworządność. Nowi partnerzy Unii mają wiele trudności z egzekwowaniem tych wartości i przeprowadzaniem reform społecznych, gospodarczych i politycznych. Na Białorusi powszechnie znane są przykłady łamania praw człowieka i nieprzestrzeganie zasad państwa demokratycznego. Ukraina ma problemy gospodarcze. W przypadku Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji i Mołdowy mamy do czynienia z kryzysem politycznym, brakiem efektywnego rządu krajem, z szerokimi protestami społecznymi. Partnerstwo Wschodnie nie rozwiąże wszystkich tych problemów, jednak poprzez przyjęcie harmonogramu działań możliwe są stopniowe, ewolucyjne zmiany w tych państwach. Są to cele długoterminowe, choć nasi sąsiedzi chcieliby szybkiego rozwiązania wielu kwestii, jak np. zniesienia obowiązku wizowego czy ułatwień w handlu. Należy pamiętać, że w inicjatywie tej uczestniczą 33 państwa i nie jest łatwo o porozumienie w tych drażliwych, aczkolwiek ważnych sprawach. Partnerstwo jest zobowiązaniem całej Unii na rzecz aktywnego zaangażowania się w sprawy sąsiadów zza jej wschodniej granicy.

Partnerstwo Wschodnie już w miesiąc po praskim szczycie ukazało praktyczny swój wymiar. W czerwcu 2009 r. odbyły się spotkania platform tematycznych omawiających współpracę w określonych obszarach. Choć zagwarantowano finansowanie tej inicjatywy na poziomie 600 mln EUR do 2013 r., to Polska dąży do utworzenia dodatkowego Funduszu Solidarności<sup>22</sup>. Fundusz ten miałyby wspierać również kraje spoza Unii, które zainteresowane są reformami w państwach wschodnioeuropejskich, dla przykładu Kanady, USA. Partnerzy wschodni mogą oprócz wymienionych środków liczyć także na dodatkową pomoc z Unii Europejskiej w postaci pożyczek. Dla przykładu: Komisja Europejska 29 października 2009 r. zwróciła się z apelem do Rady UE o udzielenie pożyczki finansowej dla Ukrainy w wysokości 500 mln EUR. Pomoc ta miałyby wesprzeć wdrażanie programu wyjścia z kryzysu gospodarczego uzgodnionego przez rząd Ukrainy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MFW)<sup>23</sup>.

Mając na uwadze wydarzenia z 2008 r. (konflikt zbrojny rosyjsko-gruziński oraz kryzys gazowy), warto przytoczyć słowa unijnej komisarz ds. stosunków zewnętrznych i europejskiej polityki sąsiedztwa Benity Ferrero-Waldner: „Partnerstwo Wschodnie to najbardziej ambitny z dotychczasowych programów rozwoju instytucjonalnego wzmacniających europejską politykę sąsiedztwa. Nie czyni ona przy tym żadnych obietnic co do ewentualnego członkostwa UE. Oferując rządowi Europy Wschodniej i regionu kaukaskiego intensywne wsparcie ekspertów,

---

<sup>22</sup> D. Pszczółkowska, *Partnerstwo Wschodnie zaczęło się w Pradze*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 8 maja 2009 r., ([http://wyborcza.pl/1,75477,6583319,Partnerstwo\\_Wschodnie\\_zaczelo\\_sie\\_w\\_Pradze.html](http://wyborcza.pl/1,75477,6583319,Partnerstwo_Wschodnie_zaczelo_sie_w_Pradze.html) – dostęp w dniu 28.10.2009 r.).

<sup>23</sup> Komunikat prasowy Komisji, *Commission proposes 500 million EUR macro-financial assistance to Ukraine*, IP/09/1659, z dnia 30 października 2009 r.

inwestujemy nie tylko w gospodarczą i polityczną stabilizację tych krajów, ale i w nasz własny dobrobyt. [...] Zmierzamy do wypracowania innowacyjnego stylu partnerstwa z krajami, które wciąż wydobywają się z komunistycznej zapaści. Jeśli tylko pozostaniemy ambitni, zarówno w tym, co oferujemy, jak i w naszych dążeniach, Partnerstwo Wschodnie zapewni stabilizację i większy dobrobyt przyszłym pokoleniom obywateli Unii<sup>24</sup>. Rozwiewa ona wątpliwości, jakoby Partnerstwo Wschodnie było inicjatywą wyłącznie „na papierze”. Wypowiedź unijnego komisarza jest gwarancją, że Unia Europejska w taki sposób będzie realizować europejską politykę zagraniczną XXI w.

### Podsumowanie

Po kilku miesiącach funkcjonowania w praktyce Partnerstwa Wschodniego trudno ocenić jego skuteczność. Będzie to możliwe po co najmniej dwóch latach. Sukcesem jednakże można określić sam fakt wdrażania w życie tej inicjatywy. Propozycja Polski poparta przez Szwecję zyskała szeroką akceptację, gdyż uznano ją za element procesu integracji europejskiej.

Partnerstwo Wschodnie w swoich założeniach ma przyczynić się do intensyfikacji reform, integracji rynków i społeczeństw, zapewnienia stabilności politycznej i gospodarczej, a nade wszystko ma stworzyć Europę bez granic. Tym ambitnym celem musi towarzyszyć odpowiednie finansowanie, które powinno być dostosowane do aktualnych potrzeb państw wschodnioeuropejskich.

Pewna forma instytucjonalizacji współpracy z państwami leżącymi na Wschód od Unii Europejskiej, jaką jest Partnerstwo Wschodnie, stanowi wypełnienie luki, jaka powstała w ciągu ostatnich lat, kiedy to uformowały się różne inicjatywy w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Aktywność Unii Europejskiej w stosunkach zewnętrznych jest dowodem wzrostu jej roli na arenie międzynarodowej i ukazanie społeczności międzynarodowej, że można ją traktować jako solidnego partnera we wszystkich płaszczyznach działalności.

---

<sup>24</sup> B. Ferrero-Waldner, *Po co nam Partnerstwo Wschodnie*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 21 lutego 2009 r. ([http://wyborcza.pl/1,75477,6302488,Po\\_co\\_nam\\_Partnersstwo\\_Wschodnie.html](http://wyborcza.pl/1,75477,6302488,Po_co_nam_Partnersstwo_Wschodnie.html) – dostęp w dniu 30.10.2009).

Grzegorz Zajac

## **The eastern partnership as an example of the increasing role and significance of the european union in the international area**

### *Summary*

In May 2008 for the first time Poland together with Sweden presented the official initiative 'The Eastern Partnership', that is the cooperation of the EU countries with six Eastern European countries (Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldavia, Belarus and Ukraine). The proposal was positively approved by the European Union and after a few months the Announcement of the Commission, concerning the development of the Eastern Partnership, was presented. The main objectives of the initiative are: entering new association agreements, creating complex spheres of free trade, making visa regime flexible, increasing energetic security, a dialogue within four subject sections (which are: a) democracy, good management and stability, b) economic integration and convergence with the EU policy, c) energetic security, d) interpersonal relations). The initiative was formally started in March 2009, and in May 2009 its first summit took place in Prague (Czech Republic). The European Union will provide financial means in the amount of E 600 m to finance this initiative in the years 2010-2013. The Eastern Partnership developed within the European Neighbourhood Policy presents the activity of the European Union in external relations, which contributes to strengthening its image and role as a reliable and efficient partner in the international arena.

Grzegorz Zajac

## **Partenariat pour l'Est en tant qu'exemple du rôle et de l'importance grandissants de l'Union européenne dans l'arène internationale**

### *Résumé*

En mai 2008, la Pologne et la Suède ont présenté pour la première fois officiellement l'initiative „Partenariat pour l'Est”, autrement une coopération des pays membres de l'UE avec six pays de l'Europe de l'Est (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Moldavie, Biélorussie et Ukraine). La proposition a été acceptée par l'Union européenne et, quelques mois plus tard, le Communiqué concernant le développement du Partenariat pour l'Est a été présenté à la Commission. Cette initiative a pour objectif de: conclure de nouveaux contrats d'association, créer des zones de libre-échange, rendre le système de visas plus souple, améliorer la sécurité énergétique, mener un dialogue dans quatre sections thématiques (dont: a) démocratie, bonne gestion et stabilité, b) intégration économique et convergence avec la politique de l'UE, c) sécurité énergétique, d) relations humaines). Formellement cette initiative a débuté en mars 2009, et en mai 2009 le premier sommet a eu lieu à Prague. Dans les années 2010-2013 l'Union européenne accordera pour le financement de cette initiative 600 mln euros. Le Partenariat pour l'Est, développé dans le cadre de la Politique européenne de Voisinage démontre l'activité de l'Union européenne dans les relations extérieures ce qui contribue à la valorisation de son image et de son rôle d'un partenaire solide et effectif dans l'arène internationale.

Robert Pyka

## **Stanowiska Francji i Polski wobec akcesji Turcji do Unii Europejskiej**

**Zarys treści.** W opracowaniu podejmowana jest tematyka tureckiej akcesji do Unii Europejskiej ze wskazaniem na jej istotne znaczenie dla samego procesu konstrukcji europejskiej. Sposób, w jaki perspektywa obecności Turcji we Wspólnocie dzieli państwa członkowskie, w tym Polskę i Francję, uzmysławia nam, jak niedookreślony pozostaje wciąż proces budowy Zjednoczonej Europy. Rozstrzygnięcie kwestii tureckiej stanowi w gruncie rzeczy wybór określonego modelu integracji europejskiej i kształtu Europy w XXI w. Choć pytanie o to, czy miejsce Turcji jest tylko “po stronie Europy” czy także “w Europie” pozostaje otwarte, to udzielenie w tym zakresie odpowiedzi staje się coraz pilniejsze.

### **Wstęp**

**S**ięgając do fundamentów procesu jednoczenia się Europy, a pośród nich do deklaracji Roberta Schumana z 9 maja 1950 r., należy zwrócić uwagę, że od początku proces integracji europejskiej miał charakter otwarty. Nie chodziło bowiem o stworzenie kolejnego zamkniętego bloku czy sojuszu przeciw komukolwiek, lecz przeciwnie, celem twórców Wspólnot Europejskich było wygenerowanie impulsu, który zapoczątkowałby dynamikę jednoczenia się państw kontynentu europejskiego, niezwykle doświadczonego przez najnowszą historię, w której swój istotnie negatywny udział miały zamkniętość, rywalizacja i marginalizacja. Z tego też powodu ustanowiona przez sześć państw założycielskich Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS) niejako w swoim programie miała zapisane dalsze rozszerzenia, gdyż tylko w ten sposób mógł zostać zrealizowany nadrzędny cel tej Wspólnoty, tj. wytworzenie sytuacji wzajemnej zależności i współpracy państw, w następstwie

których zjednoczenie Europy miało stać się faktem. Obecnie proces poszerzenia Unii Europejskiej traktuje się jako jedną z wielu, często drugoplanową i uciążliwą politykę europejską, zapominając, że stanowi ona fundament samej idei integracji. Współpraca gospodarcza miała być wyłącznie narzędziem, czyniącym konieczną i naturalną integrację w wymiarze politycznym i społecznym. Chwilowo jednak – w obliczu kryzysu, tak gospodarczego, jak i tożsamościowego państw europejskich – rozłożenie akcentów i priorytetów integracji uległo pewnemu zachwianiu.

Oczywistość dotychczasowych poszerzeń Unii Europejskiej, bez względu na ich trudności natury praktycznej, wynikała stąd, że nie budziły one fundamentalnych pytań dotyczących samego procesu integracji i tego, czym tak naprawdę ma być zjednoczona Europa. Tymczasem obecnie wchodzimy w etap integracji, w którym nie da się przeprowadzić dalszych poszerzeń bez uprzedniego udzielenia choćby częściowej odpowiedzi na pytania dotyczące fundamentów, celów i granic, a więc także tożsamości Unii Europejskiej. Wyjątkowość potencjalnej tureckiej akcesji do Unii Europejskiej wynika więc z tego, że każde państwo członkowskie Unii, wyrażając i uzasadniając swój stosunek do poszerzenia o Turcję, musi w gruncie rzeczy nakreślić własną wizję przyszłej zjednoczonej Europy. Rozbieżność w tych stanowiskach, a czasem i brak koherencji w ich obrębie, uzmysławiają nam, jak mimo trwającego ponad pół wieku procesu integracji europejskiej, wiele jest jeszcze przed nami, a tym samym, jak trudno będzie rozstrzygnąć problem tureckiej akcesji i jak fundamentalne znaczenie będzie miała decyzja w tym zakresie<sup>1</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie kontrowersji związanych z potencjalną akcesją Turcji do Unii Europejskiej. Ilustracją do tych rozważań będą stanowiska dwóch państw o rozbieżnym nastawieniu wobec poszerzenia Wspólnoty Europejskiej o Turcję. Polska jest bowiem państwem, którego społeczeństwo i strona rządowa są przychylnie nastawione do takiej perspektywy. Francja zaś należy do grupy podmiotów będących zdecydowanymi przeciwnikami obecności Turcji we Wspólnocie. Zamiarem autora nie jest wskazanie racji jednej czy drugiej strony, ale motywów zajęcia przez nie określonego stanowiska i skutków, jakie rodzi to dla przyszłości Unii Europejskiej.

## **Droga Turcji do Unii Europejskiej**

Bez wątplenia Turcja jest specyficznym kandydatem pretendującym do członkostwa w Unii Europejskiej. Specyfika ta wynika z tego, iż posługując się pojęciem Samuela Huntingtona, należy ona do grona państw znajdujących się na tzw. cywilizacyjnym

---

<sup>1</sup> R. Pyka, *Polska wobec procesu integracji Turcji z Unią Europejską*, w: R. Jankowska (red.), *Turecka droga do Unii Europejskiej*, RSS MSNP UŚ w Katowicach, Katowice 2009.

rozdrożu, które próbują przededefiniować swoją tożsamość kulturową. Jest to jednak proces niezwykle trudny, którego powodzenie nigdy nie jest przesądzone<sup>2</sup>.

Na tle pozostałych kandydatów do Unii Europejskiej Turcję wyróżnia fakt, iż jej ludność jest wyznania muzułmańskiego, a z punktu widzenia położenia geograficznego znajduje się niemal całkowicie na kontynencie azjatyckim<sup>3</sup>. Turcja także obecnie boryka się z niestabilną sytuacją polityczną i powracającym problemem wolności słowa czy to łamania praw człowieka w zakresie sytuacji kobiet i w kwestii stosowania tortur. Choć Turcja od dawna pretenduje do grona państw europejskich, o czym może świadczyć fakt, że jest członkiem większości najważniejszych europejskich instytucji, to przypięczętowaniem jej europejskiej przynależności miało być członkostwo we Wspólnotach Europejskich<sup>4</sup>. Swoją kandydaturę na członka Wspólnot Turcja złożyła już w 1951 r., zaś umowę stowarzyszeniową podpisała w roku 1963, a więc kilkanaście lat później. Jednym z celów stowarzyszenia Turcji ze Wspólnotami była stopniowa realizacja unii celnej, która stała się faktem w roku 1995<sup>5</sup>. Po pozytywnej rekomendacji Komisji Europejskiej w zakresie dostosowywania się Turcji do wymogów unijnych, Rada Europejska podczas szczytu w Helsinkach w 1999 r. przyznała Turcji status państwa kandydującego do Unii Europejskiej. Po kolejnej pozytywnej ocenie Turcji dokonanej przez Komisję Europejską w październiku 2004 r., Rada Europejska postanowiła podczas szczytu w Brukseli w grudniu 2004 r., rozpocząć negocjacje akcesyjne z Turcją 3 października 2005 r.<sup>6</sup>

Proces dotychczasowych negocjacji Turcji z Unią Europejską przebiega bardzo wolno i przerywany jest przez liczne napięcia, jakie wytwarzają się między kandydatem a Brukselą. Turcja sprzeciwia się bowiem odmiennemu jej traktowaniu w stosunku do kandydatów wcześniejszych, czego rezultatem są dodatkowe warunki stawiane wobec jej akcesji. Strona unijna zwraca natomiast uwagę na nieprzestrzeganie przez Turcję postanowień *Protokołu z Ankary*, m.in. w stosunku do Republiki Cypru oraz na generalne spowolnienie reform wewnętrznych. W wyniku tej sytuacji negocjacje z Turcją uległy w zasadzie zawieszeniu<sup>7</sup>.

Obecna sytuacja jest efektem braku wspólnego stanowiska państw członkowskich w stosunku do rozszerzenia Unii Europejskiej na Turcję. Zróżnicowanie opinii w tym

---

<sup>2</sup> S. Huntington, *Zderzenie Cywilizacji*, Wydawnictwo literackie MUZA S.A., Warszawa 1998, ss. 45-46.

<sup>3</sup> A. Konarzewska, *Perspektywy przystąpienia Turcji do Unii Europejskiej*, "Bezpieczeństwo Narodowe", 3-7/2007, ss. 122-123.

<sup>4</sup> S. Konopacki, *Droga Turcji do Unii Europejskiej*, "Studia Europejskie", 1/2005, ss. 49-51.

<sup>5</sup> A. Konarzewska, op. cit., ss. 121-122.

<sup>6</sup> A. Szymański, *Debata na temat członkostwa Turcji w Unii Europejskiej*, "Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych", nr 1 (246), s. 1273.

<sup>7</sup> A. Słojewska, *Zamrożone negocjacje z Turcją*, "Rzeczpospolita", wyd. 4005, 30.11.2006, s. X1.

zakresie wynika z wielu czynników, do których zaliczyć można występowanie w danym państwie kwestii muzułmańskiej czy mniejszości ormiańskiej, jak również generalną wizję Zjednoczonej Europy widzianej jako wspólnota cywilizacyjna lub związek oparty na fundamencie pragmatycznym<sup>8</sup>.

Państwami przychylnie nastawionymi do członkostwa Turcji w Unii Europejskiej są: Wielka Brytania, Hiszpania, Belgia, Czechy, Węgry, Litwa, Łotwa i Estonia. Do grupy tej można także zaliczyć Polskę, Finlandię, Danię, Holandię i Irlandię, choć ich poparcie charakteryzuje się większą ostrożnością i wyważeniem. Państwa przeciwne obecności Turcji w Unii Europejskiej to: Francja, Niemcy, Luksemburg, Austria, Słowacja, Włochy, Grecja, Cypr i Malta<sup>9</sup>. Największy wpływ na obecną stagnację w negocjacjach ma prawdopodobnie sprzeciw ze strony „europejskiego tandemu” uznawanego za dotychczasowy motor integracji, tj. Niemiec i Francji. Państwa te bowiem od początku domagały się, aby negocjacje miały charakter otwarty, a co za tym idzie, mogły być w każdej chwili przerwane, gdyby rozwój sytuacji doprowadził do takiej konieczności<sup>10</sup>.

## Francja wobec europejskich aspiracji Turcji

Mogłoby się pozornie wydawać, że Francja, państwo niezwykle przywiązane do laickiej formy funkcjonowania, sprzeciwiające odwoływaniu się w konstytucji europejskiej do chrześcijaństwa i posiadające znaczącą na tle innych podmiotów europejskich liczbę obywateli wyznania muzułmańskiego, nie powinno dostrzegać w obecności Turcji w Unii Europejskiej większego zagrożenia. Rzeczywistość jest jednak obecnie dużo bardziej skomplikowana, niż w roku 1963, kiedy Walter Hallstein, ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej potwierdził w swoim wystąpieniu europejską przynależność Turcji<sup>11</sup>. Francja zaliczana jest tymczasem do grona zdecydowanych przeciwników akcesji Turcji do Wspólnoty Europejskiej. Początków najnowszej debaty toczonej we Francji nad turecką akcesją należy poszukiwać na początku XXI w., kiedy to były francuski prezydent, Valéry Giscard d'Estaing, kierujący wówczas pracami nad traktatem konstytucyjnym dla Europy, stwierdził, że Turcja nie należy do grona państw europejskich, a tym samym nie

---

<sup>8</sup> R. Pyka, op. cit.

<sup>9</sup> A. Konarzewska, op. cit., s. 130.

<sup>10</sup> R. Pyka, op. cit.

<sup>11</sup> S. Weske, *Débats nationaux sur l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne*, w: *La Turquie et l'Europe – Le débat public en France, Allemagne et Turquie*, Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa), Paris 2007, s. 4.



ma dla niej miejsca w Unii Europejskiej<sup>12</sup>. Jednakże prawdziwa debata rozgorzała we Francji tuż przed szczytem Unii Europejskiej w Brukseli w grudniu 2004 r., na którym miano wyznaczyć datę rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Turcją. Wówczas posłowie ugrupowań prawicowych (UDF oraz UMP) w licznych artykułach prasowych wyrażali swój sprzeciw wobec europejskich aspiracji Turcji i apelowali do prezydenta Jacques'a Chiraca, by ten nie wyrażał zgody na rozpoczęcie negocjacji, co ich zdaniem będzie równoznaczne ze zgodą na wstąpienie Turcji do Wspólnoty<sup>13</sup>. W podobnym tonie wypowiadał się wówczas francuski minister finansów, wkrótce kandydat na prezydenta Francji, Nicolas Sarkozy. W debacie brali udział także zwolennicy przyjęcia Turcji do Unii Europejskiej, wśród nich był m.in. były francuski premier z ramienia Partii Socjalistycznej (PS), Michel Rocard, który stwierdził, iż nie ma sprzeczności między „projektem europejskim” a przystąpieniem Turcji do Wspólnoty. Choć jego zdaniem turecka akcesja nie wpłynęłaby pozytywnie na kohezję polityczną Wspólnoty, to jednocześnie pozwala na uniknięcie zapowiadanego przez S. Huntingtona zderzenia cywilizacji i daje Europie muzułmańskiego sojusznika. Zdaniem byłego francuskiego premiera, Unia Europejska nie może być zamkniętym „chrześcijańskim klubem”<sup>14</sup>. Ostatecznie Jacques Chirac, podobnie jak niemiecki kanclerz Gerhard Schroeder, wyraził zgodę na podjęcie negocjacji akcesyjnych z Turcją, sprzeciwiając się zdecydowanej większości członków swojego ugrupowania oraz opinii publicznej<sup>15</sup>. Mimo to między Paryżem a Ankarą dochodziło do częstych nieporozumień, jak wówczas, kiedy francuski parlament przyjął uchwałę potępiającą rzeź Ormian w 1915 r., żądając jej uznania przez władze tureckie, na co Ankara odpowiedziała odwołaniem na konsultacje swojego ambasadora w Paryżu<sup>16</sup>. Sytuacja ulegała dodatkowemu pogorszeniu, kiedy na fotelu prezydenta Francji zasiadł Nicolas Sarkozy, który jeszcze przed wyborami należał do zdecydowanych przeciwników wejścia Turcji do Unii Europejskiej. Choć tuż po wyborach prezydenckich we Francji doszło do otwarcia kolejnych dwóch rozdziałów negocjacyjnych z Turcją, to nowo wybrany prezydent nie pozostawiał wątpliwości co do swojego stosunku do europejskich planów Turcji, stwierdzając, że państwo to leży w Azji Mniejszej oraz ostatecznie blokując rozpoczęcie negocjacji w zakresie unii monetarnej, którą francuski prezydent uznał za fundament integracji europejskiej, który dla Turcji powinien pozostać jeszcze

<sup>12</sup> A. Leparmentier, L. Zecchini, *Pour où contre l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne*, „Le Monde”, 9.11.2002, s. 2.

<sup>13</sup> *La Turquie n'est tout simplement pas l'Europe*, „Le Figaro”, 14.10.2004; H. Morin, M. Mercier et M. de Sarnetz, *Turquie: débattre et voter*, „Le Figaro”, 12.10.2004.

<sup>14</sup> M. Rocard, *Ne ressuscitons pas le rêve carolingien!*, „Le Figaro”, 16.11.2004.

<sup>15</sup> S. Weske, op. cit., s. 4.

<sup>16</sup> *Turcja obrażona na Francję*, „Rzeczpospolita”, 2006, wyd. 3956, 9.05.2006, s. X1; G. Dobiecki, *Żądanie Francji: Turcja musi uznać zagładę Ormian*, „Rzeczpospolita”, 2006, wyd. 3956, 2.10.2006, s. X1.

niedostępny<sup>17</sup>. Choć niektórzy odebrali likwidację przez Nicolasa Sarkozy'ego w roku 2008 wymogu przeprowadzania we Francji referendum w zakresie nowych akcesji do Unii Europejskiej, jako gest w stronę Turcji, to zdaniem niektórych jest to strategiczna zagrywka prezydenta, który chce w ten sposób zwiększyć swoje szanse na reelekcję u wyborców przeciwnych obecności Turcji w Europie. Nicolas Sarkozy może się bowiem jawić jako swoista gwarancja zahamowania Turcji na drodze do Unii Europejskiej, czego nie może zapewnić wybór kandydata z ramienia Partii Socjalistycznej<sup>18</sup>.

Francuskie społeczeństwo w swej większości jest negatywnie nastawione do przystąpienia Turcji do Unii Europejskiej. W ciągu ostatnich kilku lat można jednak zaobserwować powolną zmianę nastawienia francuskiej opinii publicznej, w kierunku spadku liczby przeciwników tureckiej akcesji oraz wzrostu liczby osób niezdecydowanych. W sondażach przeprowadzonych w latach 2002 oraz 2004 można było już zaobserwować pewne zmiany. W roku 2002 liczba przeciwników i zwolenników obecności Turcji w Unii Europejskiej wynosiła odpowiednio 56% i 35%, natomiast 9% respondentów nie miało zdania. Dwa lata później liczba przeciwników pozostała bez zmian, lecz o jeden punkt procentowy wzrosła liczba zwolenników tureckiej akcesji, a o tę samą wartość spadła liczba osób niezdecydowanych (tab. 1). Zwolennicy obecności Turcji w Europie spośród głównych argumentów przemawiających za jej przyjęciem do Wspólnoty wymieniali w roku 2004 konsolidację demokratycznych przemian w Turcji (53%) oraz uniknięcie skierowania się Turcji na drogę fundamentalizmu islamskiego (33%). Głównymi argumentami przeciwników były: ryzyko masowej emigracji zarobkowej Turków do najbogatszych państw Unii Europejskiej (40%), fakt, iż większość terytorium Turcji znajduje się w Azji (26%) oraz to, iż większość Turków jest wyznania muzułmańskiego (25%). Mimo to Francuzi w 63% zgodzili się ze stwierdzeniem, że jeśli Turcja podejmie odpowiednie wysiłki i przeprowadzi konieczne reformy polityczne i ekonomiczne, to można sobie wyobrazić jej przystąpienie do Unii Europejskiej. Przeciwnego zdania było w tym zakresie 30% Francuzów, a 7% nie miało zdania<sup>19</sup>.

Spoglądając na wyniki najnowszych badań przeprowadzanych we Francji, można stwierdzić, że tendencja wzrostu liczby osób przychylnie nastawionych wobec tureckiej akcesji do Unii Europejskiej została utrzymana. W sondażu z kwietnia 2009 r. wśród przeciwników obecności Turcji we Wspólnocie Europejskiej lokowało się 50% Francuzów, co stanowi spadek o sześć punktów procentowych w stosunku do roku 2004. Jednakże spadek o jeden punkt procentowy odnotowała także liczba

<sup>17</sup> A. Bouilhet, *UE : deux chapitres s'ouvrent pour la Turquie*, "Le Figaro", 26.06.2007, s. 5.

<sup>18</sup> *Comment la France prépare l'adhésion de la Turquie*, [Online], dostępne: [http://www.observatoiredeleurope.com/Comment-la-France-prepare-l-adhesion-de-la-Turquie\\_a1135.html](http://www.observatoiredeleurope.com/Comment-la-France-prepare-l-adhesion-de-la-Turquie_a1135.html), 14.09.2009.

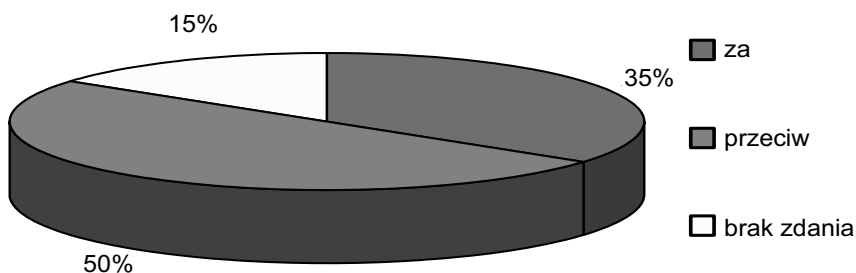
<sup>19</sup> *Les Français et l'adhésion de la Turquie à l'Union Européenne, 2002-2004*, [Online], dostępne: [www.ipsos.fr](http://www.ipsos.fr), 14.09.2009.

Tabela 1. Francuzi wobec tureckiej akcesji do UE w latach 2002 i 2004

Stanowisko wobec obecności Turcji w Unii Europejskiej	2002	2004
Poparcie dla przyjęcia Turcji	35%	36%
Sprzeciw wobec przyjęcia Turcji	56%	56%
Brak opinii	9%	8%

Źródło: Les Français et l'adhésion de la Turquie à l'Union Européenne, 2002-2004, [Online], dostępne: [www.ipsos.fr](http://www.ipsos.fr), 14.09.2009.

zwolenników tureckiej akcesji i wyniosła w 2009 roku 35%. Największy wzrost w stosunku do roku 2004 odnotowała liczba osób niezdecydowanych, przechodząc z 8% do 15% (ryc. 1). Wyniki te mogą świadczyć o powolnej ewolucji opinii francuskiego społeczeństwa, w którym ludzie, którzy dotąd określali siebie jako zdecydowanych przeciwników obecności Turcji w strukturach Unii Europejskiej, zaczynają powoli zmieniać zdanie. Pośród zwolenników tureckiej akcesji najwięcej jest osób sympatyzujących z francuską lewicą (49%), a zdecydowanie mniej wśród elektoratu centrowego (21%) i prawicowego (19%)<sup>20</sup>.



Rycina 1. Stosunek Francuzów do przystąpienia Turcji do Unii Europejskiej – kwiecień 2009 r. Źródło: *Les Français opposés à l'adhésion turque*, "Le Parisien", 13.04.2009, [Online], dostępne: [www.leparisien.fr](http://www.leparisien.fr), 14.09.2009.

### Stanowisko Polski wobec kandydatury Turcji do Unii Europejskiej

Stosunek Polski do perspektywy tureckiej akcesji do Unii Europejskiej wynika m.in. z tego, że nie występuje w tym państwie problem mniejszości tureckiej. Polska nie ma także problemów z ludnością muzułmańską, co w przypadku Francji

<sup>20</sup> *Les Français opposés à l'adhésion turque*, "Le Parisien", 13.04.2009, [Online], dostępne: [www.leparisien.fr](http://www.leparisien.fr), 14.09.2009.

i Niemiec przesądza o zdecydowanie negatywnym nastawieniu tych społeczeństw do tureckiej akcesji, za którą idą obawy o dalszy napływ ludności muzułmańskiej i pogłębienie się problemu jej asymilacji. Jeśli dodamy do tego fakt, iż Turcja była jedynym państwem, które nie uznało rozbiorów Polski, a obecnie Polska staje przed poważnymi wyzwaniami energetycznymi, w których rozwiązaniu Turcja za sprawą projektu gazociągu Nabucco może odegrać istotną rolę, rysuje się zdecydowanie odmienny kontekst dla europejskich relacji na linii Warszawa – Ankara. Nic więc dziwnego, że kolejne polskie rządy i to zarówno te prawicowe, jak i lewicowe, wspierały tureckie starania o członkostwo w Unii Europejskiej<sup>21</sup>.

Warto przytoczyć w tym miejscu oświadczenie polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, opublikowane na portalu internetowym MSZ 4 października 2005 r., a więc dzień po planowanym rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z Turcją. W oświadczeniu tym czytamy: “Oświadczenie MSZ dotyczące negocjacji akcesyjnych Turcji z Unią Europejską. Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP z zadowoleniem przyjęło inaugurację negocjacji akcesyjnych Turcji z Unią Europejską w dniu 3 października 2005r., zgodnie z kalendarzem przyjętym przez Radę Europejską w grudniu 2004 r. Decyzja ta jest przełomem w trwających od 42 lat stosunkach Turcji z instytucjami europejskimi. Jesteśmy przekonani o historycznej wadze tego postanowienia dla politycznej i gospodarczej przyszłości Unii Europejskiej i Turcji, wiarygodności, bezpieczeństwa i interesów strategicznych obu stron. Postanowienie to jest konsekwencją podejmowanego w ramach polityki rozszerzenia działania Unii na rzecz propagowania wspólnych wartości i budowania obszaru bezpieczeństwa. W rozpoczynających się negocjacjach dostrzegamy szansę na zintensyfikowanie społecznego, politycznego i gospodarczego dialogu z Turcją. Wierzymy, że współpraca z instytucjami europejskimi przyczyni się w istotny sposób do wsparcia procesu przemian demokratycznych w tym kraju, a proces negocjacji pozwoli na przygotowanie się Turcji do członkostwa. Podkreślając zadowolenie z otwarcia nowego rozdziału w stosunkach Unii z Turcją wyrażamy nadzieję, że rozpoczynający się okres będzie sprzyjać dalszemu umacnianiu i pogłębianiu dwustronnej współpracy polsko-tureckiej”<sup>22</sup>.

Polska potwierdziła znaczenie, jakie przyznaje tureckiej akcesji do Unii Europejskiej podczas wizyty w tym państwie szefa tureckiego rządu, Recepta Erdogana, w maju 2009 r. Podczas tej wizyty premier Polski Donald Tusk oświadczył, że Polska będzie “bardzo konsekwentnie uczestniczyła w procesie negocjacji i integracji Turcji z państwami Unii” oraz, że “Polska będzie przypominała naszym partnerom w UE, że jeszcze niedawno nikt w Unii nie sugerował potrzeby tworzenia nowych kryteriów, nowych warunków w procesie akcesyjnym wobec Turcji”, dlatego po

---

<sup>21</sup> R. Pyka, op. cit.

<sup>22</sup> Oświadczenie MSZ dotyczące negocjacji akcesyjnych Turcji z Unią Europejską, [Online], dostępne: [www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl), 12.09.2009.

spełnieniu przez Turcję ogólnych kryteriów członkostwa “powinna zniknąć jakakolwiek przeszkoda na drodze jej przystąpienia do Unii”. Jednym z efektów wizyty tureckiego premiera, podczas której rozmawiano m.in. o współpracy dwustronnej w ramach NATO, a także o problemach energetycznych i projekcie gazociągu Nabucco, było podpisanie Deklaracji o polsko-tureckim partnerstwie strategicznym<sup>23</sup>. Wszystko wskazuje więc na to, że Polska z ostrożnego zwolennika tureckiej akcesji, stała się jej zdecydowanym zwolennikiem, czemu wyraz dają najwyższe osoby w polskim państwie, dostrzegając w obecności Turcji we Wspólnocie istotne elementy polskiego interesu narodowego<sup>24</sup>.

Opinia polskiego społeczeństwa wobec tureckiej akcesji do Unii Europejskiej nie jest równie entuzjastyczna, co opinia polskiego rządu, ale dominuje w niej pozytywne nastawienie wobec obecności Turcji w Europie.

W sondażu przeprowadzonym przez CBOS w 2003 r., a więc na rok przed polską akcesją, 69% Polaków stwierdziło, że proces poszerzenia jest dobry i pożądany, a 51% opowiedziało się za przyjęciem Turcji do Unii Europejskiej, podczas gdy 32% była temu przeciwna<sup>25</sup>. Analizując stosunek Polaków do procesu rozszerzania Unii Europejskiej, istotne jest spojrzenie na to, co zdaniem Polaków ma decydujące znaczenie dla podjęcia decyzji o przyjęciu danego kraju do Wspólnoty. Wyniki badań przeprowadzonych w tym zakresie wyjaśniają w jakimś stopniu pozytywny stosunek Polaków do przyszłej akcesji Turcji. Okazuje się bowiem, że największa liczba Polaków (68%) za główne kryterium obecności w Unii Europejskiej uznaje występowanie stabilnej gospodarki rynkowej, praworządność i przestrzeganie praw człowieka (57%) oraz stabilny system demokratyczny (30%). Tylko dla 11% respondentów istotnym warunkiem członkostwa był chrześcijański charakter państwa-kandydata, a dla 10% jego położenie geograficzne na kontynencie europejskim (ryc. 2). Tylko 12% Polaków było przeciwnych dalszym poszerzeniom. Łącznie 68% Polaków opowiedziało się za przyjęciem Turcji do Unii Europejskiej, z czego 32% zgodziłoby się na jej akcesję w ciągu kilku najbliższych lat (tab. 2)<sup>26</sup>.

Najnowsze sondaże zdają się potwierdzać utrzymujące się w polskim społeczeństwie poparcie dla kolejnych poszerzeń Unii Europejskiej. Jak wynika z sondażu przeprowadzonego w kwietniu 2009 r., 67% Polaków opowiada się za dalszym poszerzaniem Unii Europejskiej. Z entuzjazmem do kolejnych akcesji podchodzą przede wszystkim ludzie młodzi między 15. a 17. rokiem życia (79%), natomiast

<sup>23</sup> *Polska chce, by Turcja wstąpiła do UE*, “Rzeczpospolita”, 2009, wyd. 113, 15.05.2009, s. A-006; *Tusk: Polska popiera starania Turcji o wejście do UE*, “Gazeta Prawna”, 14.05.2009, [Online], dostępne: [www.gazetaprawna.pl](http://www.gazetaprawna.pl), 7.09.2009.

<sup>24</sup> R. Pyka, op. cit.

<sup>25</sup> M. Strzeszewski, *Postawy Polaków, Duńczyków i Holendrów wobec rozszerzenia Unii Europejskiej*, CBOS – Komunikat z badań, BS/56/2003, Warszawa 2003, ss. 5-6.

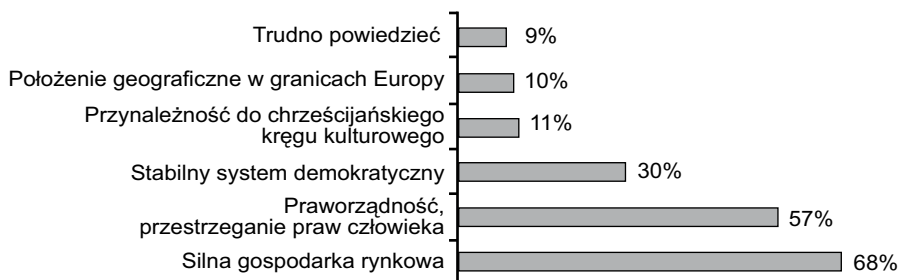
<sup>26</sup> B. Roguska, *Opinie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, CBOS – Komunikat z badań, BS/155/2005, Warszawa 2005, ss. 3-5.

Tabela 2. Poparcie Polaków dla kolejnych poszerzeń UE

Czy Pana(i) zdaniem, do UE powinny zostać przyjęte takie państwa, jak:	Tak, możliwie jak najszybciej, tzn. w ciągu kilku najbliższych lat	Tak, ale najwcześniej za 10–15 lat	Nie, nie powinny w ogóle zostać przyjęte do UE	Trudno powiedzieć
	w procentach			
Chorwacja	42	36	10	12
Ukraina	37	37	16	10
Turcja	32	36	21	11
Serbia i Czarnogóra	29	45	14	12
Rosja	25	29	36	10
Maroko	23	27	36	14
Izrael	17	26	46	11

Źródło: B. Roguska, *Opinie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, CBOS – Komunikat z badań, BS/155/2005, Warszawa 2005, s. 5.

najmniej zwolenników (53%) jest w grupie ludzi powyżej 66. roku życia. Z badań wynika, że za przyjęciem Turcji do Unii Europejskiej opowiada się 27% Polaków. Badania te potwierdzają także widoczną we wcześniej przytaczanych analizach wizję Unii Europejskiej, jaką podzielają Polacy. Chcą oni bowiem, aby ta była przede wszystkim unią niepodległych państw (29%) lub wspólnym obszarem wy-



Rycina 2. Jakie warunki powinny spełniać państwa ubiegające się o przyjęcie do UE?

Źródło: B. Roguska, *Opinie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, CBOS – Komunikat z badań, BS/155/2005, Warszawa 2005, s. 3.

miany gospodarczej (26%), nie zaś superpaństwem z centralną władzą i wspólnym prawem (17%)<sup>27</sup>.

Żadne z obecnych państw członkowskich czy kandydujących do Unii Europejskiej nie stało tak długo u drzwi Wspólnoty Europejskiej jak Turcja. Członkostwo żadnego z tych podmiotów nie budziło także tylu kontrowersji i napięć. Trudno oczekiwać, aby w najbliższym czasie państwa członkowskie wypracowały w tym zakresie jednorodne stanowisko, co nie najlepiej wróży dalszym negocjacom akcesyjnym Turcji. Paradoksalnie jednak trwający obecnie proces negocjacyjny służy w pewnym stopniu obu jego stronom, bowiem rozstrzygnięcie kwestii tureckiej stanowi w gruncie rzeczy wybór określonego modelu integracji europejskiej i kształtu Europy w XXI w., samej zaś Turcji umożliwia modernizację i motywuje ją do podejmowania dalszych reform, które zbliżają ją do Europy. Biorąc jednak pod uwagę kosztowność procesu dostosowawczego i to nie tylko w wymiarze finansowym, ale także legislacyjnym i mentalnym, który przejść musi każdy kandydat, pewne jest, że obecny stan nie może trwać zbyt długo, gdyż może doprowadzić do odwrócenia się Turcji od Europy, w obliczu przytłaczających ją kosztów i braku perspektywy nagrody, którą jest pełnoprawne członkostwo w Unii Europejskiej. Turcja bez wątpienia znajduje się na rozdrożu cywilizacyjnym i pewnie pozostanie na nim jeszcze bardzo długo. Istotne z punktu widzenia Europy jest jednak to, by Turcja nie zatraciła europejskiego zapału i aby jego miejsca nie zajęły idee związane z szeroko pojętym fundamentalizmem. Miejsce Turcji jest więc “po stronie Europy” i o utrzymanie tej orientacji należy walczyć, pytanie, czy jej miejsce jest także “w Europie” pozostaje, niestety, jeszcze otwarte.

Robert Pyka

## **The stand of France and Poland on the Turkish accession to the European Union**

### *Summary*

The author takes up the subject of the Turkish accession to the European Union indicating its crucial significance for the process of the European construction itself. The way the perspective of presence of Turkey in the Community divides member countries, including Poland and France, whose stands are introduced by the author, makes us aware that the process of constructing the United Europe remains undefined. The settlement of the Turkish issue constitutes a choice of a defined model of the European integration and the shape of Europe in the 21<sup>st</sup> century. Although the question if Turkey should be only ‘on the side of Europe’ or also ‘in Europe’ remains open, answering it becomes more and more urgent.

<sup>27</sup> J. Stróżyka, *Polacy nie chcą superpaństwa UE*, “Rzeczpospolita”, 29.04.2009, [Online], dostępne: [www.rp.pl](http://www.rp.pl), 7.09.2009.

Robert Pyka

## **L'attitude de la France et de la Pologne envers l'accèsion de la Turquie à l'Union européenne**

### *Résumé*

L'auteur soulève le sujet de l'accèsion de la Turquie à l'Union européenne, en démontrant son importance pour le processus même de la construction européenne. Les attitudes divergentes des pays membres, y compris la Pologne et la France, par rapport à la présence de la Turquie dans la Communauté, prouvent que le processus de la construction de l'Europe unie reste toujours insuffisamment défini. La solution de la question turque constitue, à vrai dire, le choix d'un modèle défini de l'intégration européenne et de la forme de l'Europe en XXI<sup>e</sup> siècle. Bien que la question si la place de la Turquie est uniquement „du côté de l'Europe” ou également „en Europe” reste ouverte, la réponse devient de plus en plus urgente.



Teresa Mądrzak

## **Unia Europejska – partner na arenie międzynarodowej**

Zarys treści. Cytując Jeana Monneta: „Jedność jest metodą na doprowadzenie zmian w Europie, w rezultacie do zmian w świecie”<sup>1</sup>, trzeba przyznać, że stwierdzenie to jest uprawnione. Pięćdziesiąt lat funkcjonowania Unii Europejskiej przyczyniło się do przełomu w życiu poszczególnych Europejczyków znacznie większego niż wieki przeszłe. Demokracja, poszanowanie praw człowieka, dobrobyt i bezpieczeństwo dotyczyło zachodniej części Europy. Wschodnia i Środkowa część kontynentu – zniewolona komunizmem – nie była ani zintegrowana, ani solidarna, a gospodarki tych państw były niebывale zapóźnione w rozwoju. Poszerzona Unia o państwa Europy Środkowej stanowi duże terytorium wspólnych polityk, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak też poza nimi.

**U**nia Europejska, a w niej 27 państw członkowskich, prowadzi wspólną politykę w dziedzinach, konkurencyjności i spójności, zasobów naturalnych: rolnictwa, rozwoju obszarów wiejskich, środowiska i rybołówstwa; obywatelstwa; wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości; polityki UE w sferze międzynarodowej.

Źródłem niezależności wewnątrz Wspólnoty są własne środki finansowe i własny budżet. Na budżet składają się kwoty ok. 1% dochodu narodowego poszczególnych państw członkowskich. Z budżetu finansowane są działania i projekty w tych dziedzinach polityk, w których państwa Unii Europejskiej wspólnie działają. Poszczególni członkowie w ramach krajów UE zachowali autonomię m.in. w zakresie ubezpieczeń społecznych, systemu emerytalno-rentowego, systemu opieki zdrowotnej, podatków dochodowych.

### **Działania związane z poszerzeniem Unii i w ramach polityki sąsiedztwa**

Unia Europejska kontynuuje swoje procesy integracyjne na kontynencie. Po przyłączeniu do Unii w 2007 r. Bułgarii i Rumunii, Komisja w ramach europejskiej

---

<sup>1</sup> J. Monnet, „Of Common Market Studies”, 1962, nr 1, ss. 203-211.

polityki sąsiedztwa wprowadza w życie plany, przewidujące przyłączenie do Wspólnoty Turcji, Chorwacji i Macedonii. Wśród państw uważanych za potencjalnych kandydatów wymienia się z kolei Albanie, Bośnię i Hercegowinę, Czarnogórę, Serbię i Kosovo.

Ponadto w 2008 r. Unia podjęła rozmowy z państwami obejmującymi terytorium Morza Śródziemnego. Wszystkie inicjatywy, programy i projekty „w ramach obszarów polityki śródziemnomorskiej uwzględniły wymiar społeczny jako niezbędny element zrównoważonego rozwoju państw partnerskich”<sup>2</sup>. W kwietniu 2008 r., dla ożywienia procesu integracji regionalnej i inwestycji Unii Europejskiej w południowej części Morza Śródziemnego, odbyło się spotkanie z przywódcami krajów Egiptu, Jordanii, Maroka i Tunezji. Odbyły się również rozmowy dwustronne, które obejmowały działania w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa z Unią Europejską. Spotkania dwustronne objęły Algierię, Egipt, Izrael, Maroko, Jordanię i Tunezję. Ponadto inicjowano stosunki z Libią w zakresie polityki handlu i współpracy. W aspekcie wspólnej polityki z Kaukazem – Parlament Europejski przyjął w styczniu 2008 r. rezolucję w sprawie skuteczniejszej polityki UE wobec Kaukazu Południowego. Podkreślono znaczenie Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji – europejskiej polityki sąsiedztwa i kwestii energetycznych.

Ważnymi działaniami Unia objęła również Arktykę. W stosownym komunikacie zaproponowano objęcie działań w następujących obszarach:

- ochrona i zachowanie środowiska Arktyki,
- zrównoważone wykorzystanie zasobów,
- wzmocnienie wielostronnego zarządzania Arktyką.

Unia Europejska dąży również do współpracy i dobrych stosunków z Rosją. Wynika to przede wszystkim z faktu, że jest to państwo, które w znaczący sposób oddziałuje na arenie międzynarodowej, co podyktowane jest jego potencjałem gospodarczym, energetycznym i militarnym.

Nowe umowy o partnerstwie i współpracy nawiązują do:

- wspólnej przestrzeni gospodarczej,
- wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości,
- wspólnej przestrzeni bezpieczeństwa zewnętrznego,
- wspólnej przestrzeni badawczo-edukacyjnej.

Choć jeszcze nie podpisane, mają zastąpić obowiązującą umowę partnerstwa i współpracy z 1994 r., która weszła w życie w 1997 r. Jednak z uwagi na fakt konfliktu w Gruzji i reakcji militarnej Rosji, Unia podjęła decyzję o zawieszeniu rozmów o partnerstwie do czasu wycofania wojsk rosyjskich do pozycji sprzed konfliktu. Ponadto Unia bada różne dziedziny współpracy z Rosją, a w szczególności, wymianę handlową, inwestycje, energetykę, bezpieczeństwo zewnętrzne, prawa

<sup>2</sup> Komisja Europejska, *Sprawozdanie ogólne dotyczące działalności Unii Europejskiej 2008*, Bruksela, Luksemburg 2009, s. 171.

człowieka, sprawiedliwość, wolność, bezpieczeństwo, badania, edukację, kulturę i pomoc finansową, co nie pozostaje bez wpływu na poziom i jakość wzajemnych kontaktów.

Bardzo ważnym czynnikiem w kontaktach międzynarodowych Unii Europejskiej jest współpraca ze Stanami Zjednoczonymi. Choć odbywała się znacznie wcześniej na wielu płaszczyznach, to dopiero porozumienie deklarujące dziedziny i formy współpracy podpisano 22 lipca 1990 r. W *Deklaracji Transatlantyckiej* zawarto program współpracy dwustronnej w szerokim zakresie spraw polityczno-wojskowych i polityczno-gospodarczych<sup>3</sup>. Od tego czasu nastąpiło dalsze zacieśnienie stosunków na wielu płaszczyznach, jak np. w zwalczaniu terroryzmu, wymianie danych osobowych, wzajemnej pomocy prawnej i ekstradycji, polityce azylowej, migracji i przekraczaniu granic. Podpisano wiele wspólnych oświadczeń dotyczących współpracy, jak np. zapobiegania rozprzestrzeniania broni masowego rażenia, a także współpracy w dziedzinie energetyki, współpracy w zwalczaniu AIDS, malarii i gruźlicy. Kwestia odmiennej polityki wobec Iraku podzieliła partnerów, gdyż większość krajów Unii odmawiało wysyłania swoich wojsk do tego kraju.

Wśród kolejnych kontaktów Unii Europejskiej wymienić należy współpracę z państwami uprzemysłowionymi, jak Japonia, Korea Południowa, Kanada, Nowa Zelandia, Australia. Obejmuje ona różne płaszczyzny, m.in. bezpieczeństwo międzynarodowe, energię, ochronę środowiska, zmianę klimatu czy walkę z terroryzmem. Ponadto Wspólnota podejmuje współpracę z Chinami, Afryką, z Indiami, Brazylią, Republiką Południowej Afryki. Oczywiście jest, że płaszczyzny i cele współpracy z poszczególnymi krajami są inne. Solidarność międzynarodowa Unii to promowanie i ochrona praw człowieka, wspieranie demokracji, poszanowanie praworządności w świecie polityki pomocy humanitarnej to dostarczenie pomocy nadzwyczajnej ofiarom katastrof.

## **Pomoc państwom ubogim**

W ramach polityki rozwoju Unia Europejska niesie pomoc państwom ubogim poprzez zwiększanie środków finansowych, bardziej spójną politykę oraz poprzez polepszenie możliwości handlowych.

Ponadto w ramach szybkiego reagowania na światowy kryzys cen żywności Komisja przedstawiła 18 lipca 2008 r. wniosek w sprawie rozporządzenia<sup>4</sup> mającego na celu ustanowienie instrumentu żywnościowego w wysokości 1 mld euro. Instrument ten, przewidziany na okres trzech lat, ma na celu uratowanie plonów w 2009 i 2010 r. w państwach najbardziej dotkniętych kryzysem przez dostarczenie

<sup>3</sup> COM (2007) 726 (DzU C 55 z 28.02.2008).

<sup>4</sup> COM (2008) 450. Zob. Komisja Europejska, *Sprawozdanie ogólne dotyczące*, op. cit., s. 195.

tym krajom koniecznych komponentów (takich, jak nasiona i nawozy naturalne). Przewidziano również dodatkowe środki o charakterze społecznym i inne środki zmierzające do zapewnienia sprawnego przejścia od pomocy nadzwyczajnej do zwykłych programów współpracy. Parlament Europejski i Rada przyjęły to rozporządzenie 16 grudnia 2008<sup>5</sup>.

Tabela 1. Decyzje finansowe dotyczące pomocy humanitarnej (budżet na 2008 r.) w podziale na obszary geograficzne

Region działania	Kwoty przyznane w 2008 r. w euro
Afryka, Karaiby i Pacyfik (ogółem)	551 847 000
Sudan i Czad	197 000 000
Róg Afryki	167 897 000
Afryka Centralna i Południowa, Ocean Indyjski	126 200 000
Afryka Zachodnia	39 100 000
Karaiby	21 650 000
Nowe państwa niepodległe, Bliski Wschód i basen Morza Śródziemnego (ogółem)	152 635 000
Basen Morza Śródziemnego i Bliski Wschód	124 860 000
Europa, Kaukaz i Azja Centralna	27 775 000
Azja i Ameryka Łacińska (ogółem)	192 327 000
Azja Południowa	94 257 000
Azja Południowo-Wschodnia i Wschodnia	64 000 000
Ameryka Łacińska	34 070 000
Pozostałe	39 832 941
Pomoc niezwiązana z regionem geograficznym (budowanie potencjału, dary, usługi itd.)	7 020 614
Pomoc techniczna (eksperti i biura)	25 000 000
Inne wydatki (audyty, oceny, informacje)	7 812 327
<b>Ogółem</b>	<b>936 641 941</b>

Źródło: Komisja Europejska, *Sprawozdanie ogólne dotyczące*, op. cit. s. 201.

Najważniejsze działania Unia Europejska podjęła w wielu państwach i regionach.

### Afryka

- w Sudanie przeznaczono 167 mln euro na zaspokojenie potrzeb humanitarnych i żywnościowych zaistniałych na skutek konfliktu w regionie. Ponadto przeznaczono 30 mln euro na rzecz uchodźców w Czadzie;
- w Rogu Afryki rozpoczęto program przygotowania do suszy obejmujący finansowanie w wysokości ponad 30 mln euro, w tym szczególną pomoc

<sup>5</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1337/2008 (DzU L 354 z 31.12.2008); ibidem, s. 195.

- w zakresie wody, zdrowia zwierząt, zdrowia ludzi, przygotowań na wypadek suszy i w zakresie koordynacji;
- w Demokratycznej Republice Konga, głównie w prowincjach Kivu, przeznaczono na pomoc humanitarną i żywnościową ponad 45 mln euro. Kwota ta umożliwiła udzielenie pomocy osobom przesiedlonym, sfinansowanie powrotu uchodźców w krajach sąsiadujących, a rodzinom w regionie Katanga osiągnięcie samowystarczalności finansowej;
  - w Somalii przeznaczono 34,8 mln euro na niesienie pomocy populacjom znajdującym się w centrum kryzysu, który uległ nasileniu od początku roku. Pierwszymi sektorami wyznaczonymi do otrzymania pomocy była opieka zdrowotna, woda i kanalizacja, pomoc żywnościowa, w tym dystrybucja racji żywnościowych w regionach najbardziej zagrożonych oraz pomoc wielosektorowa dla przesiedlonych populacji<sup>6</sup>.

### **Bliski Wschód**

- na rzecz ludności palestyńskiej (82,7 mln euro), przy czym pomoc skierowana była do najsłabszych członków społeczności i objęła następujące dziedziny: pomoc i wsparcie psychologiczne, woda, zdrowie, schronienie oraz usługi wsparcia bezpieczeństwa. Niesiona pomoc pozwoliła również zaspokoić potrzeby spowodowane suszą i niską temperaturą. Dodatkowa pomoc w wysokości 8 mln euro została przeznaczona na potrzeby uchodźców w obozie Nahr El Bared w Libanie;
- na rzecz ofiar kryzysu irańskiego (30 mln euro), zarówno wewnątrz kraju, jak i poza krajem (w Jordanii i Syrii oraz – w mniejszym zakresie – w Libanie i Turcji), oraz na zaspokojenie potrzeb spowodowanych przez suszę na północy kraju<sup>7</sup>.

### **Azja**

- w Związku Myanmar (39 mln euro) na rzecz wsparcia zagrożonej ludności wzdłuż granicy z Bangladeszem, Indiami, Chinami, i Tajlandią oraz na rzecz uchodźców w obozach w Tajlandii. Pomoc zapewnia zaspokojenie potrzeb w zakresie ochrony, podstawowej opieki zdrowotnej, wody i kanalizacji oraz żywności;
- w Afganistanie, Iranie i Pakistanie (36,3 mln euro), gdzie uruchomiono programy humanitarne i żywnościowe na rzecz ludności najbardziej za-

---

<sup>6</sup> Komisja Europejska. *Sprawozdanie ogólne*, op. cit., ss. 201-202.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 202.

grożonej; programy te obejmują problemy związane z wodą i kanalizacją, ochroną, schronieniem i powrotem uchodźców do Iranu i Pakistanu<sup>8</sup>.

### **Ameryka Łacińska**

- w Kolumbii (12,5 mln euro) pomoc polegała na podjęciu działań w następujących dziedzinach: ochrona nadzwyczajna (zarówno pomoc żywnościowa, jak i niezwiązane z żywnością) dla osób niedawno przesiedlonych, woda i kanalizacja, schronienie, dostęp do opieki zdrowotnej, bezpieczeństwo żywności, wsparcie psychologiczne dla osób przesiedlonych. Działania te obejmowały pomoc na rzecz ludności wiejskiej, posiadającej ograniczony dostęp do podstawowych dóbr i usług oraz na rzecz ludności powracającej. Rozpoczęto także działania na rzecz ochrony dzieci<sup>9</sup>.

### **Pomoc żywnościowa**

W 2008 r. na pomoc żywnościową przeznaczono 223,25 mln euro. Jednak w związku ze światowym kryzysem żywnościowym i wzrostem cen Komisja udostępniła dodatkowe środki z rezerwy przeznaczonej na pomoc nadzwyczajną. Pod koniec 2008 r. budżet humanitarnej pomocy żywnościowej wynosił 363,25 mln euro, umożliwiając niesienie pomocy 25 mln osób. Kwota ta zawiera się w ogólnej sumie 936,6 mln euro przeznaczonych na przeciwdziałanie kryzysom humanitarnym<sup>10</sup>.

### **Gotowość na wypadek klęsk**

W 2008 r. w ramach wspierania działań gotowości na wypadek klęsk Komisja rozpoczęła realizację nowych projektów w regionie Afryki Południowej, Azji Środkowej, Azji Południowo-Wschodniej i Ameryki Łacińskiej, których łączny koszt wyniósł 32,3 mln euro. Jeśli chodzi o liczbę beneficjentów pomocy, projekty finansowane w ramach linii budżetowej przeznaczonej na utrzymanie gotowości na wypadek klęsk objęły blisko 20 mln osób<sup>11</sup>.

### **Polityka zagraniczna i bezpieczeństwo**

Dotyczy ona działań na rzecz bezpieczeństwa światowego, wspierania procesów pokojowych, zapobiegania konfliktom, walki z terroryzmem, zapobiegania rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia. Na rzecz stabilności w 2008 r. na programy

---

<sup>8</sup> Ibidem, s. 202.

<sup>9</sup> Ibidem, ss. 202-203.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 203.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 203.

reagowania kryzysowego i przygotowania na sytuacje kryzysowe przeznaczono łącznie kwotę 135,5 mln euro<sup>12</sup>.

Wspólne działania i wspólne stanowiska przyjęte przez Radę w ramach realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) w ciągu 2008 r. dotyczyły wymienionych rejonów świata.

### **Balkany**

- przedłużenie mandatu specjalnego przedstawiciela Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie<sup>13</sup>,
- przedłużenie i zmiana wspólnego stanowiska 2004/133/WPZiB w sprawie środków ograniczających, skierowanych przeciwko ekstremistom z byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii<sup>14</sup>,
- przedłużenie mandatu specjalnego przedstawiciela Unii Europejskiej w byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii<sup>15</sup>,
- mianowanie specjalnego przedstawiciela Unii Europejskiej w Kosowie<sup>16</sup>,
- misja Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie, EULEX Kosowo<sup>17</sup>,
- mianowanie szefa misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie EULEX Kosowo<sup>18</sup>,
- zmiana i przedłużenie wspólnego działania Rady 2006/304/WPZiB dotyczącego utworzenia zespołu UE ds. planowania (ZPUE dla Kosowa) na potrzeby ewentualnej operacji zarządzania kryzysem w zakresie praworządności i w ewentualnych innych dziedzinach<sup>19</sup>,
- przedłużanie obowiązywania środków wspierających skuteczne wykonanie mandatu Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii<sup>20</sup>,

---

<sup>12</sup> Ibidem, s. 214.

<sup>13</sup> Wspólne działanie 2008/130/WPZiB (DzU L 43 z 19.02.2008).

<sup>14</sup> Wspólne stanowisko 2008/104/WPZiB (DzU L 36 z 09.02.2008).

<sup>15</sup> Wspólne działanie 2008/129/WPZiB (DzU L 43 z 19.02.2008).

<sup>16</sup> Wspólne działanie 2008/123/WPZiB (DzU L 42 z 16.02.2008).

<sup>17</sup> Wspólne działanie 2008/124/WPZiB (DzU L 42 z 16.02.2008).

<sup>18</sup> Decyzja EULEX/1/2008 (DzU L 42 z 16.02.2008).

<sup>19</sup> Wspólne działanie 2008/228/WPZiB (DzU L 75 z 18.03.2008).

<sup>20</sup> Wspólne stanowisko 2008/223/WPZiB (DzU L 70 z 14.03.2008).

- wprowadzenie w życie wspólnego stanowiska 2004/293/WPZiB, odnawiającego środki wspierające skuteczne wykonanie mandatu Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii<sup>21</sup>,
- wprowadzenie w życie wspólnego stanowiska 2004/694/WPZiB w sprawie dalszych środków wspierających skuteczne wykonanie mandatu Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii<sup>22</sup>, jak również jego przedłużenie<sup>23</sup>.

### **Kaukaz Południowy**

- zmiana i przedłużenie mandatu specjalnego przedstawiciela Unii Europejskiej w regionie Kaukazu Południowego<sup>24</sup>,
- nowy wkład Unii Europejskiej w proces rozstrzygnięcia konfliktu w Gruzji/Osetii Południowej<sup>25</sup>,
- stworzenie Misji Obserwacyjnej Unii Europejskiej w Gruzji, EUMM Georgia<sup>26</sup>,
- zmiana wspólnego działania 2008/736/WPZiB w sprawie Misji Obserwacyjnej Unii Europejskiej w Gruzji, EUMM Georgia<sup>27</sup>,
- mianowanie specjalnego przedstawiciela Unii Europejskiej ds. kryzysu w Gruzji<sup>28</sup>,
- niezależna międzynarodowa misja wyjaśniająca w sprawie konfliktu w Gruzji<sup>29</sup>.

### **Azja**

- zmiana wspólnego działania 2007/369/WPZiB w sprawie utworzenia misji policyjnej Unii Europejskiej w Afganistanie (EUPOL Afganistan)<sup>30</sup>,
- mianowanie specjalnego przedstawiciela Unii Europejskiej w Afganistanie<sup>31</sup>,

---

<sup>21</sup> Decyzja 2008/732/WPZiB (DzU L 247 z 16.09.2008).

<sup>22</sup> Decyzja 2008/733/WPZiB (DzU L 247 z 16.09.2008).

<sup>23</sup> Wspólne stanowisko 2008/761/WPZiB (DzU L 260 z 30.09.2008).

<sup>24</sup> Wspólne działanie 2008/132/WPZiB (DzU L 43 z 19.02.2008).

<sup>25</sup> Wspólne działanie 2008/450/WPZiB (DzU L 157 z 17.06.2008).

<sup>26</sup> Wspólne działanie 2008/736/WPZiB (DzU L 248 z 17.09.2008).

<sup>27</sup> Wspólne działanie 2008/759/WPZiB (DzU L 259 z 27.09.2008).

<sup>28</sup> Wspólne działanie 2008/760/WPZiB (DzU L 259 z 27.09.2008).

<sup>29</sup> Decyzja 2008/901/WPZiB (DzU L 323 z 03.12.2008).

<sup>30</sup> Wspólne działania: 2008/229/WPZiB (DzU L 75 z 18.03.2008) i 2008/643/WPZiB (DzU L 207 z 05.08.2008).

<sup>31</sup> Wspólne działanie 2008/612/WPZiB (DzU L 197 z 25.07.2008).



- przedłużanie mandatu specjalnego przedstawiciela Unii Europejskiej w Afganistanie<sup>32</sup> oraz jego zmianę<sup>33</sup>,
- przedłużenie mandatu specjalnego przedstawiciela Unii Europejskiej w Azji Środkowej<sup>34</sup>,
- środki ograniczające wobec Uzbekistanu<sup>35</sup>.

### Afryka

- zawarcie umowy między Unią Europejską a Republiką Kamerunu w sprawie statusu sił działających pod przywództwem Unii Europejskiej w tranzycie przez terytorium Republiki Kamerunu<sup>36</sup>,
- rozpoczęcie operacji wojskowej Unii Europejskiej w Republice Czadu i w Republice Środkowoafrykańskiej (EUFOR Tchad/RCA)<sup>37</sup>,
- zmiana i przedłużenie mandatu specjalnego przedstawiciela Unii Europejskiej w regionie Wielkich Jezior Afrykańskich<sup>38</sup>,
- zmiana i przedłużenie mandatu specjalnego przedstawiciela Unii Europejskiej w Sudanie<sup>39</sup>,
- przejście wkładu państw trzecich w operację wojskową Unii Europejskiej w Republice Czadu i w Republice Środkowoafrykańskiej<sup>40</sup>,
- mianowanie szefa misji doradczej i pomocowej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa Demokratycznej Republiki Konga (EUSEC DR Konga)<sup>41</sup>,
- misja Unii Europejskiej wspierającej reformę sektora bezpieczeństwa w Republice Gwinei Bissau (UE RSB Gwinea Bissau)<sup>42</sup>,
- środki ograniczające skierowane przeciwko Liberii<sup>43</sup>,

---

<sup>32</sup> Wspólne działanie 2008/131/WPZiB (DzU L 43 z 19.02.2008).

<sup>33</sup> Wspólne działanie 2008/481/WPZiB (DzU L 163 z 24.06.2008).

<sup>34</sup> Wspólne działania: 2008/107/WPZiB (DzU L 38 z 13.02.2008) i 2008/900/WPZiB (DzU L 323 z 03.12.2008).

<sup>35</sup> Wspólne działania: 2008/348/WPZiB (DzU L 116 z 30.4.2008) i 2008/843/WPZiB (DzU L 300 z 11.11.2008).

<sup>36</sup> Decyzja 2008/178/WPZiB (DzU L 57 z 01.03.2008).

<sup>37</sup> Decyzja 2008/101/WPZiB (DzU L 34 z 08.02.2008).

<sup>38</sup> Wspólne działanie 2008/108/WPZiB (DzU L 38 z 13.02.2008).

<sup>39</sup> Wspólne działanie 2008/110/WPZiB (DzU L 38 z 13.02.2008).

<sup>40</sup> Decyzja CHAD/1/2008 (DzU L 56 z 29.02.2008).

<sup>41</sup> Decyzja EUSEC/1/2008 (DzU L 56 z 29.02.2008).

<sup>42</sup> Wspólne działanie 2008/112/WPZiB (DzU L 40 z 14.02.2008).

<sup>43</sup> Wspólne stanowisko 2008/109/WPZiB (DzU L 38 z 13.02.2008).

- zmiana wspólnego stanowiska 98/409/WPZiB w sprawie Sierra Leone<sup>44</sup>,
- przyjęcie środków ograniczających wobec Demokratycznej Republiki Konga i uchylenie wspólnego stanowiska 2005/440/WPZiB<sup>45</sup>,
- zmiana i przedłużenie wspólnego działania 2007/405/WPZiB w sprawie misji policyjnej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa, mającej odniesienie do wymiaru sprawiedliwości w Demokratycznej Republice Konga (EUPOL DR Konga)<sup>46</sup>.

### **Obszary Oceanu Indyjskiego**

- środki ograniczające wobec nielegalnego rządu Anjouan w Związku Komorów<sup>47</sup>,
- uchylenie wspólnego stanowiska 2008/187/WPZiB w sprawie środków ograniczających wobec nielegalnego rządu Anjouan w Związku Komorów<sup>48</sup>.

### **Bliski Wschód**

- zmiana i przedłużenie mandatu specjalnego przedstawiciela Unii Europejskiej ds. bliskowschodniego procesu pokojowego<sup>49</sup>,
- zmiana wspólnego stanowiska 2003/495/WPZiB w sprawie Iraku<sup>50</sup>,
- zmiana wspólnego działania 2005/889/WPZiB ustanawiającego Misję Unii Europejskiej ds. Szkolenia i Kontroli na przejściu granicznym w Rafah (EU BAM Rafah)<sup>51</sup>,
- wdrożenie wspólnego działania 2005/797/WPZiB w sprawie Misji Policyjnej Unii Europejskiej na Terytoriach Palestyńskich<sup>52</sup>,
- zmiana i przedłużenie wspólnego działania 2005/190/WPZiB w sprawie zintegrowanej misji Unii Europejskiej w Iraku dotyczącej państwa prawnego, EUJUST LEX<sup>53</sup>,

---

<sup>44</sup> Wspólne stanowisko 2008/81/WPZiB (DzU L 24 z 29.01.2008).

<sup>45</sup> Wspólne stanowisko 2008/369/WPZiB (DzU L 127 z 15.05.2008).

<sup>46</sup> Wspólne działanie 2008/485/WPZiB (DzU L 164 z 25.06.2008).

<sup>47</sup> Wspólne stanowisko 2008/187/WPZiB (DzU L 59 z 04.03.2008).

<sup>48</sup> Wspólne stanowisko 2008/611/WPZiB (DzU L 197 z 25.07.2008).

<sup>49</sup> Wspólne działania 2008/133/WPZiB (DzU L 43 z 19.02.2008).

<sup>50</sup> Wspólne stanowisko 2008/186/WPZiB (DzU L 59 z 04.03.2008).

<sup>51</sup> Wspólne działania: 2008/379/WPZiB (DzU L 130 z 20.05.2008) i 2008/862/WPZiB (DzU L 306 z 15.11.2008).

<sup>52</sup> Decyzja 2008/134/WPZiB (DzU L 43 z 19.02.2008).

<sup>53</sup> Wspólne działania: 2008/304/WPZiB (DzU L 105 z 15.04.2008) i 2008/480/WPZiB (DzU L 163 z 24.06.2008).

- zmiana decyzji 2008/134/WPZiB w sprawie Misji Policyjnej Unii Europejskiej na Terytoriach Palestyńskich<sup>54</sup>,
- przyjęcie na pobyt czasowy niektórych Palestyńczyków przez państwa członkowskie Unii Europejskiej<sup>55</sup>,
- środki ograniczające wobec Iranu<sup>56</sup>,
- zmiana wspólnego działania 2005/797/WPZiB w sprawie Misji Policyjnej Unii Europejskiej na Terytoriach Palestyńskich<sup>57</sup>.

### **Europa Wschodnia**

- przedłużenie mandatu specjalnego przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Republiki Mołdowy<sup>58</sup>,
- przedłużenie o rok obowiązywania środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym urzędnikom z Białorusi<sup>59</sup>.

### **Inne regiony<sup>60</sup>**

- zmiana decyzji 2001/80/WPZiB w sprawie ustanowienia Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej<sup>61</sup>,
- zmiana wspólnego działania 2004/551/WPZiB w sprawie ustanowienia Europejskiej Agencji Obrony<sup>62</sup>,
- ustanowienie Europejskiego Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony (EK-BiO) i uchylenie wspólnego działania 2005/575/WPZiB<sup>63</sup>,
- ustanowienie mechanizmu zarządzania finansowaniem, wspólnych kosztów operacji Unii Europejskiej mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne (Athena)<sup>64</sup>,
- określenie wspólnych zasad kontroli wywozu technologii wojskowych i sprzętu wojskowego<sup>65</sup>.

---

<sup>54</sup> Decyzja 2008/482/WPZiB (DzU L 163 z 24.06.2008).

<sup>55</sup> Wspólne stanowisko 2008/822/WPZiB (DzU L 285 z 29.10.2008).

<sup>56</sup> Wspólne stanowiska: 2008/479/WPZiB (DzU L 163 z 24.06.2008), 2008/652/WPZiB (DzU L 213 z 08.08.2008), decyzja 2008/842/WPZiB (DzU L 300 z 11.11.2008).

<sup>57</sup> Wspólne działanie 2008/958/WPZiB (DzU 338 z 17.12.2008).

<sup>58</sup> Wspólne działanie 2008/106/WPZiB (DzU L 38 z 13.02.2008).

<sup>59</sup> Wspólne działania: 2008/288/WPZiB (DzU L 95 z 08.04.2008) i 2008/844/WPZiB (DzU L 300 z 11.11.2008).

<sup>60</sup> Komisja Europejska, *Sprawozdanie ogólne dotyczące*, op. cit. s. 221.

<sup>61</sup> Decyzja 2008/298/WPZiB (DzU L 102 z 12.04.2008).

<sup>62</sup> Wspólne działanie 2008/299/WPZiB (DzU L 102 z 12.04.2008).

<sup>63</sup> Wspólne działanie 2008/550/WPZiB (DzU L 176 z 04.07.2008).

<sup>64</sup> Decyzja 2008/975/WPZiB (DzU L 345 z 23.12.2008).

<sup>65</sup> Wspólne stanowisko 2008/944/WPZiB (DzU L 335 z 13. 12. 2008).

Unia Europejska czynnie wspiera i monitoruje wszelkie działania, które dotyczą procesu pokojowego. Wspólna polityka bezpieczeństwa w obszarze międzynarodowym jest niebywale ważna, pożądana i przynosi efekty.

Współpracę wielostronną Unii Europejskiej należy także odnotować w przypadku Organizacji Narodów Zjednoczonych. Dziedziny, które ona obejmuje, to: pokój, bezpieczeństwo, prawa człowieka, gospodarka, sprawy społeczne, rozwój i pomoc humanitarna. Konkretnym przejawem polityki partnerstwa Komisji w odniesieniu do Narodów Zjednoczonych był zwłaszcza znaczny i stały wzrost liczby przypadków, w których odwoływano się do agencji funduszy i programów ONZ. Dzięki dużemu zróżnicowaniu prowadzonych działań Komisja zwiększyła swój wkład finansowy w przeciągu ostatnich dziesięciu lat ze 150 mln euro do ok. 1 mld euro w 2008<sup>66</sup>.

Funkcjonuje współpraca w dziedzinie energii atomowej wykorzystywanej w celach pokojowych. Priorytety Unii Europejskiej odzwierciedlają priorytety Narodów Zjednoczonych, wśród których wymienić można: równość płci, państwo prawa, międzynarodowe zarządzanie w dziedzinie środowiska, zapobieganie konfliktom, utrzymanie i konsolidację pokoju, międzynarodowy wymiar sprawiedliwości, walkę z terroryzmem i rozprzestrzenianiem broni, obowiązek ochrony, walkę ze zmianami klimatycznymi, finansowanie rozwoju, bezpieczeństwo żywności, pomoc humanitarną, prawa człowieka.

Ponadto wieloletnią współpracę prowadzi Unia z Radą Europy. Współpraca ta wynika z protokołu ustaleń pomiędzy Unią Europejską a Radą Europy, który został podpisany w maju w 2007 r. Przejawem wprowadzania w życie postanowień tego protokołu było podpisanie listów nadających ramy formalne i ustanawiające podstawę zacieśniającej współpracy między Dyrekcją Generalną ds. Stosunków Zewnętrznych i Dyrekcją Generalną ds. Rozszerzenia Komisji Europejskiej a komisją na rzecz Demokracji przez Prawo (zwaną Komisją Wenecką) będącą organem Rady Europy wyspecjalizowanym w prawie konstytucyjnym i wyborczym<sup>67</sup>.

Współpraca z Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie to zwiększenie spójności i komplementarności działań. Szczególną rolę OBWE odegrała w zakresie zarządzania granicami w Afganistanie, ale bierze też udział we wszystkich działaniach tej międzynarodowej organizacji, gdy chodzi o wymiar gospodarczy i dziedziny ochrony środowiska i wzmacniania bezpieczeństwa.

Współpraca z Bankiem Światowym i regionalnymi bankami rozwoju ma na celu prowadzenie polityki rozwoju gospodarczego oraz chronienie stabilności finansowej Wspólnoty.

W ramach współpracy w prowadzonej polityce, a w szczególności za sprawy gospodarcze i walutowe, odpowiedzialny jest Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Komisja deleguje swoich przedstawicieli do różnych grup w Międzynarodowym

---

<sup>66</sup> Komisja Europejska, *Sprawozdanie ogólne*, op. cit., s. 230.

<sup>67</sup> Ibidem, s. 232.

Tabela 2. Podsumowanie środków na zobowiązania (na poszczególne obszary polityki)

Tytuł	Budżet 2007 <sup>1</sup>		Budżet 2008 <sup>1</sup>	
	Zobowiązania (euro)	Zasoby ludzkie <sup>2</sup>	Zobowiązania (euro)	Zasoby ludzkie <sup>2,3</sup>
01 Sprawy gospodarcze i finansowe	494 943 213	559	398 480 318	582
02 Przedsiębiorstwa	510 034 683	1 089	596 514 873	1 046
03 Konkurencja	71 733 008	751	92 657 544	815
04 Zatrudnienie i sprawy społeczne	11 439 308 752	824	11 482 642 335	849
05 Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich	54 509 708 026	1 111	54 072 745 793	1 122
06 Energia i transport	1 808 895 383	1 097	2 806 851 135	1 154
07 Środowisko	353 459 123	648	402 144 966	699
08 Badania naukowe	3 564 666 233	2 099	4 050 701 647	2 101
09 Społeczeństwo informacyjne i media	1 434 653 126	1 202	1 492 520 976	1 184
10 Bezpośrednie badania naukowe	348 472 000	2 694	361 422 000	2 691
11 Rybołówstwo i gospodarka morska	955 157 781	349	1 014 377 693	371
12 Rynek wewnętrzny	56 356 692	532	61 151 925	564
13 Polityka regionalna	34 834 862 423	701	36 647 373 631	743
14 Podatki i unia celna	110 028 293	513	124 402 981	541
15 Edukacja i kultura	1 222 658 358	598	1 330 591 776	604
16 Komunikacja	201 020 070	1 001	206 475 322	1 022
17 Ochrona zdrowia konsumentów	544 689 734	806	683 146 306	871
18 Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości	671 490 292	505	787 190 253	571
19 Stosunki zewnętrzne	3 574 746 889	2 563	3 973 459 213	3 755
20 Handel	71 517 573	560	78 057 563	600
21 Rozwój i stosunki z krajami AKP	1 243 646 218	2 032	1 316 632 470	2 279
22 Rozszerzenie	1 064 558 244	540	1 093 223 712	910
23 Pomoc humanitarna	749 664 171	219	770 144 179	259
24 Zwalczanie nadużyć finansowych	72 517 000	416	74 378 000	424

Tabela 2. Podsumowanie środków na zobowiązania (na poszczególne obszary polityki) – c.d.

Tytuł	Budżet 2007 <sup>1</sup>		Budżet 2008 <sup>1</sup>	
	Zobowiązania (euro)	Zasoby ludzkie <sup>2</sup>	Zobowiązania (euro)	Zasoby ludzkie <sup>2,3</sup>
25 Koordynacja polityki Komisji i doradztwo prawne	168 735 840	1 475	177 133 064	1 517
26 Administracja Komisji	987 459 461	3 406	965 227 079	3 463
27 Budżet	519 495 894	578	273 768 624	634
28 Kontrola	9 186 797	103	10 262 284	109
29 Statystyka	121 365 032	808	126 373 375	812
30 Emerytura	997 490 000		1 080 502 000	
31 Służby językowe	358 927 149	3 764	366 345 211	3 804
32 Rezerwy	734 527 000		979 218 000	
Komisja ogółem	123 805 974 458	33 543	127 896 116 248	36 096
Pozostałe instytucje (z wyłączeniem emerytur)	2 577 189 876		2 673 523 137	
Ogółem	126 383 164 334		130 569 639 385	

<sup>1</sup> Z uwzględnieniem budżetów korygujących.

<sup>2</sup> Obejmuje zarówno personel stały, jak i pomocniczy.

<sup>3</sup> Wstępny projekt budżetu na rok 2008.

Źródło: DG ds. Budżetu; Komisja Europejska, *Sprawozdanie ogólne dotyczące op. cit.*, s. 280.

Funduszu Walutowym do uczestniczenia w pracach zespołu bądź w charakterze obserwatorów.

Rola Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju sprowadza się do wspierania poprzez udzielanie pomocy finansowej określonych działań, np. na odbudowę Czarnobyla przeznaczono 135 mln euro<sup>68</sup>, a na inne wsparcia projektu banku przeznaczono pomoc w kwocie 115 mln euro<sup>69</sup>.

Tabela nr 2 przedstawia wydatki w budżecie w 2007 r. i 2008 r. (w sposób widoczny ulegają zwiększeniu w obszarze *Unia Europejska partner na arenie międzynarodowej*) oraz oddziaływanie w zakresie stosunków zewnętrznych przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości, rozszerzania, pomocy humanitarnej.

## Podsumowanie

Oddziaływanie państw zrzeszonych w Unii Europejskiej w ramach polityki międzynarodowej jest bardzo duże, co zostało udokumentowane w niniejszym opra-

<sup>68</sup> Ibidem, s. 234.

<sup>69</sup> Ibidem, s. 234.

Tabela 3. Dane liczbowe w podziale na pozycje perspektywy finansowe, w środkach na zobowiązania (ogółem)

Środki na pokrycie zobowiązań	Budżet 2007 <sup>1</sup> (euro)	Ramy finansowe 2008 (euro)	Budżet 2008 <sup>1</sup> (euro)
<b>Trwały wzrost</b>	<b>54 854 332 015</b>	<b>57 275 000 000</b>	<b>58 337 948 720</b>
Konkurencyjność na rzecz wzrostu	9 367 547 511	10 386 000 000	11 082 000 000
I zatrudnienia	45 486 784 504	46 889 000 000	47 255 948 720
Spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia			
<b>Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona</b>	<b>55 850 230 036</b>	<b>58 800 000 000</b>	<b>55 559 715 538</b>
W tym wydatki związane z rynkiem i płatności bezpośrednie	42 311 661 000	46 217 000 000	41 006 490 000
Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	<b>1 442 632 099</b>	<b>1 362 000 000</b>	<b>1 634 913 642</b>
– Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	623 833 000	747 000 000	731 774 000
– Obywatelstwo	818 799 099	615 000 000	903 139 642
Unia europejska jako partner na arenie międzynarodowej	6 812 460 000	7 002 000 000	7 551 218 000
Administracja	6 978 864 032	7 380 000 000	7 279 207 193
Wyrównania	444 646 152	207 000 000	206 636 292
<b>Środki na pokrycie zobowiązań ogółem</b>	<b>126 383 164 334</b>	<b>132 026 000 000</b>	<b>130 569 639 385</b>
Wydatki obowiązkowe	44 234 401 352		42 509 175 666
Wydatki nieobowiązkowe	82 148 762 982		88 060 463 719
<b>Środki na pokrycie płatności ogółem</b>	<b>113 845 815 415</b>	<b>129 681 000 000</b>	<b>115 771 282 245</b>
Wydatki obowiązkowe	44 124 503 852		42 430 668 666
Wydatki nieobowiązkowe	69 721 311 563		73 340 613 579
Środki na pokrycie płatności wyrażone w % dnb	0,95%	1,03%	0,92%

<sup>1</sup> Z uwzględnieniem budżetów korygujących.

Źródło: DG ds. Budżetu; Komisja Europejska, *Sprawozdanie ogólne dotyczące*, op. cit., s. 281.

cowaniu. Zakres oddziaływania polityki jest bardzo szeroki, poczynając od państw sąsiadujących, z którymi Unia prowadzi rozmowy przewidujące połączenie, pomoc państwom ubogim w Afryce, na Bliskim Wschodzie, w Azji, Ameryce Łacińskiej po kwestie zagraniczne i bezpieczeństwo. Integrowane państwa europejskie w ramach Unii Europejskiej posiadają własne środki finansowe, dzięki którym mogą szybko, sprawnie i efektywnie reagować na liczne konflikty międzynarodowe, na zmiany klimatyczne czy na kryzys międzynarodowy. Unia Europejska odgrywa

znaczącą rolę w kształtowaniu stosunków międzynarodowych poprzez niesienie pomocy humanitarnej krajom potrzebującym. Zaangażowanie w różne rodzaje polityki oddziaływania międzynarodowego, gospodarczego, bezpieczeństwa, pomocy potrzebującym, wspierania praw człowieka, ochrony środowiska i klimatu stawia Unię Europejską w pierwszym szeregu na światowej scenie politycznej.

Teresa Mądrzak

## **European Union - partner in the international arena**

### *Summary*

Quoting Jean Monnet 'Unity is a method for changes in Europe, resulting in changes in the world,'<sup>70</sup> it must be admitted that the statement is authorised and adequate. Fifty years of the European Union's functioning contributed to a breakthrough in life of particular Europeans more significantly than past ages. Democracy, respecting human rights, well-being and safety concerned the Western part of Europe. The Eastern and Central part of the continent – enslaved by communism, was not neither integrated nor loyal, and economies of the countries were extremely underdeveloped. The Union enlarged with the countries from Central Europe constitutes a huge territory of common polices, both in the internal dimension and beyond it.

Teresa Mądrzak

## **L'Union européenne en tant que partenaire dans l'arène internationale**

### *Résumé*

Selon Jean Monnet, l'unité est une méthode permettant d'effectuer les changements en Europe, et en résultat les changements dans le monde.<sup>71</sup> Il faut admettre que cette constatation est légitime et bien fondée. 50 ans de fonctionnement de l'Union européenne a contribué à un tournant dans la vie des Européens, beaucoup plus grand que dans les siècles passés. La démocratie, le respect des droits de l'homme, la prospérité et la sécurité étaient propres à l'Europe occidentale. La partie est et centrale du continent, sous le joug du communisme, n'était ni intégrée, ni solidaire, et l'économie de ces pays était en grand retard. L'Union élargie des pays de l'Europe centrale constitue un vaste territoire des politiques communes dans l'aspect intérieur et extérieur.

---

<sup>70</sup> J. Monnet, „*Of Common Market Studies*” 1962 r., Nr 1, ss. 203-211.

<sup>71</sup> J. Monnet, „*Of Common Market Studies*” 1962 r., Nr 1, ss. 203-211.



## Europejska współpraca sądowa w sprawach karnych

—

### zarys osi współpracy i próba oceny

**Zarys treści.** Artykuł przedstawia zarys europejskiej współpracy sądowej w sprawach karnych. Przedstawione zostały podstawowe reguły tej współpracy – zbliżanie legislacji prawa karnego państw członkowskich – w szczególności w odniesieniu do przestępstw mających charakter ponadnarodowy oraz dążenie do wzajemnego uznawania decyzji sądowych w państwach Unii Europejskiej. Artykuł kładzie również nacisk na międzyrządowy charakter współpracy w tej dziedzinie oraz na zmiany organizacyjno-prawne, jakie wprowadza do niej traktat lizboński. Artykuł sygnalizuje niektóre problemy i bariery europejskiej współpracy sądowej w sprawach karnych oraz podejmuje próbę oceny dotychczas zastosowanych oraz nowo proponowanych rozwiązań.

**W**spółpraca sądowa w sprawach karnych w Unii Europejskiej jest dziedziną stosunkowo nową w historii europejskiej integracji. Mimo że już *Traktat Rzymski* z 1957 r. zakładał utworzenie Wspólnot jako strefy wolnego przepływu osób, to nie podjęto w celu jego zapewnienia żadnych konkretnych działań. Współpraca europejska miała się bowiem opierać wyłącznie na współpracy gospodarczej i ówcześni decydenci nie myśleli jeszcze o „Europie bez granic” w takim kształcie, w jakim istnieje ona dzisiaj. Paradoksalnie, to współpraca poza ramami instytucjonalnymi UE doprowadziła do podjęcia konkretnych działań w kwestii zapewnienia swobodnego i bezpiecznego zarazem przepływu osób, a w dalszej kolejności europejskiej współpracy sądowej. Francja, Luksemburg, Holandia i Niemcy podpisały 14 czerwca 1986 r. w luksemburskiej miejscowości Schengen układ o zniesieniu kontroli na granicach i zapewnieniu swobodnego przepływu osób pomiędzy jego sygnatariuszami. Układ, uzupełniony o tzw. *Konwencję wykonawczą do Układu z Schengen* z 1990 r. stanowił prawdziwy przełom w budowie „Europy bez granic”.

## Podstawy współpracy sądowej w sprawach karnych w ramach UE

Jednak to dopiero *Traktat z Maastricht* ustanowił europejską współpracę w sprawach karnych (Tytuł VI w TUE) jako odpowiedź na walkę z przestępczością, spotęgowaną przez wolny i swobodny przepływ osób w Europie. W art. 29 *Traktatu o Unii Europejskiej* (TUE) stwierdza się, że:

„[...] ,celem Unii jest zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu ochrony w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości przez opracowanie wspólnego działania między państwami członkowskimi w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych [...]. Cel ten jest osiągany poprzez zapobieganie przestępczości zorganizowanej lub innej i walka z tym zjawiskiem, a w szczególności z terroryzmem, handlem ludźmi i przestępstwami przeciwko dzieciom, handlem narkotykami, handlem bronią, korupcją i nadużyciami”<sup>1</sup>.

*Traktat z Amsterdamu* włączył porozumienia z Schengen do *acquis communautaire*, pozostawiając jednocześnie współpracę w sprawach karnych w III filarze<sup>2</sup>. Traktat ten, a także polityczne programy współpracy, opracowywane co 5 lat przez Radę Europejską (Program z Tampere 1999-2004, Program haski 2005-2009)<sup>3</sup> stopniowo definiowały i rozszerzały elementy europejskiej „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” (PWBIS). Zadecydowano również o utworzeniu sieci współpracy i organów na poziomie europejskim (Eurojust). Współpraca w sprawach karnych miała odbywać się poprzez zbliżenie przepisów krajowych dotyczących przestępstw i kar stosowanych w dziedzinach przestępczości zorganizowanej oraz współpracę pomiędzy organami i instytucjami władzy sądowniczej. Wymagało to oczywiście wypracowania wspólnych definicji, aktów oskarżenia i kar w odniesieniu do przestępstw, takich jak handel narkotykami, handel ludźmi, przestępczość wykorzystująca najnowsze technologie czy przestępczość gospodarcza (w szczególności pranie brudnych pieniędzy). Osiągnięcie tak ambitnych celów niemożliwe było natomiast bez ustanowienia pewnego poziomu zaufania pomiędzy władzami sądowymi państw członkowskich oraz zwiększenia koordynacji prowadzonych śledztw i wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych.

Jak zatem wygląda dzisiaj europejska współpraca sądowa w sprawach karnych? Na jakich opiera się osiach współpracy? Czy traktat lizboński wpisuje się w jeden priorytetów KE na 2009 r., którym jest „lepsze stanowienie prawa”? Wreszcie, czy mechanizmy funkcjonowania i system podejmowania decyzji w ramach europej-

<sup>1</sup> A. Łazowski, *Traktaty europejskie*, Bydgoszcz-Warszawa 2003, s. 54.

<sup>2</sup> Współpraca sądowa w sprawach cywilnych, kwestie imigracji oraz azylu, stanowiące dotąd tytuł VI III filaru, zostały w traktacie amsterdamskim przeniesione do I filaru „wspólnotowego”.

<sup>3</sup> Najbliższy program polityczny nt. współpracy sądowej w sprawach karnych zostanie przyjęty w grudniu 2009 r. w Sztokholmie na zakończenie prezydencji szwedzkiej.

skiej współpracy sądowej w sprawach karnych przyczyniają się do tego, iż jest ona skuteczna czy też jest ona tylko fasadą?

## Zbliżenie systemów prawa karnego państw UE

Różnice w definicji prawnej przestępstw, zwłaszcza tych, które mają charakter transgraniczny, mogą nie tylko powodować, iż przestępca będzie wyciągał korzyści z istniejących różnic w regulacjach prawnych na terenie poszczególnych państw członkowskich, ale będą pogłębiać się istniejące pomiędzy krajami członkowskimi różnice prawne dotyczące przestępczości międzynarodowej. Różnice w wewnętrznych systemach prawa utrudniają lub wręcz uniemożliwiają wzajemne uznawanie (ang. *mutual recognition*) decyzji sądowych na terenie państw UE. Problem ten znowu w szczególności odnosi się do przestępstw mających charakter transgraniczny<sup>4</sup>.

## Wzajemne uznawanie decyzji sądowych oraz ich egzekucja

To właśnie zasada wzajemnego uznania decyzji legła u podstaw egzekucji, do tej pory chyba najważniejszego instrumentu europejskiej współpracy w sprawach karnych, Europejskiego Nakazu Aresztowania (ENA). Decyzja ramowa dotycząca ENA, przyjęta przez Radę Europejską 13 czerwca 2002 r. wymagała w pierwszej kolejności jej transpozycji do prawa wewnętrznego państw członkowskich, co powinno spowodować zbliżanie się krajowych przepisów procedury karnej członków UE<sup>5</sup> w tak różnych kwestiach, jak choćby katalogu przestępstw podlegających procedurze ENA, terminów czy rezygnacji z wydawania własnych obywateli<sup>6</sup>. Przed ustanowieniem Europejskiego Nakazu Aresztowania pomiędzy państwami członkowskimi obowiązywały procedury ekstradycyjne oparte na konwencjach Rady Europy<sup>7</sup>, a także uregulowania powstałe z inicjatywy UE<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Chodzi tu głównie o: przemyt ludzi, nielegalną emigrację, seksualne wykorzystywanie nieletnich, pomogafię dziecięcą, a także terroryzm, przestępstwa finansowe (w szczególności odnoszące się do prania pieniędzy, korupcji).

<sup>5</sup> Stosunki z państwami trzecimi reguluje nadal procedura ekstradycyjna.

<sup>6</sup> A. Grzelak, *Orzeczenie ETS w sprawie C-303/05 Advocaten voor de Wereld*, [Online], dostępne: <http://www.natolin.edu.pl/wsisw.nfs/viweDOC/AGRK-72VTDQ> 12.10.2009r.

<sup>7</sup> Konwencja o ekstradycji z 1957r., Konwencja o zwalczaniu terroryzmu – 1977 r., Yves Gautier, Wykłady Institut d'Etudes Politiques de Strasburg, 2006-2007.

<sup>8</sup> Konwencja z 1995 r. w sprawie uproszczonej procedury ekstradycyjnej oraz Konwencja z 1996 r. dotycząca ekstradycji między państwami UE; ibidem.

Warto podkreślić, iż decyzja ramowa w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury przekazywania osób między państwami członkowskimi Wspólnoty z 2002 r. nie zastępują w żadnym razie procedury ekstradycji pomiędzy państwami UE. Mimo to po ponad 7 latach od jego wprowadzenia można zdecydowanie stwierdzić, iż nastąpiło wyraźne zastąpienie dotychczasowego systemu ekstradycji przez ENA oraz uproszczenie i przyspieszenie postępowania karnego. Dlaczego tak się stało? Przede wszystkim w swoich procedurach ENA pomija mechanizm polityczny i administracyjny konieczny przy procedurze ekstradycyjnej i angażuje bezpośrednio organy sądowe państw UE<sup>9</sup>. Celem długofalowym jest oczywiście całkowite zastąpienie procedur ekstradycyjnych procedurą ENA, jednak w poszczególnych państwach UE wciąż pojawiają się wątpliwości natury prawnej. Niektóre sądy krajowe uznają, iż ENA jest formą ekstradycji<sup>10</sup>, co w związku z tym nie pozwala państwu członkowskiemu na wydanie swojego obywatela. W Polsce pojawiły się np. problemy dotyczące wydania na podstawie ENA obywatela polskiego<sup>11</sup>. Kwestia ta jest nadal dyskusyjna, a niektóre aspekty decyzji ramowej ustanawiającej ENA stanowią również problem w ustawodawstwie innych państw członkowskich Unii.

Docelowym osiągnięciem współpracy w sprawach sądowych ma być automatyczne uznawanie decyzji sądowych organów sądowych państw członkowskich przez sądy pozostałych państw członkowskich, co spotyka się z dużą krytyką. W praktyce bowiem wymiar sprawiedliwości w poszczególnych państwach Unii jest zróżnicowany i zrealizowanie tego typu założeń napotyka na skomplikowane problemy natury prawnej<sup>12</sup>. Obecny kształt współpracy w sprawach karnych rzeczywiście polega na wzajemnym, lecz rzadko automatycznym uznawaniu decyzji sądowych, co wynika właśnie z istnienia różnych porządków prawnych w Europie oraz braku jednolitej instytucji czy choćby procedury karnej<sup>13</sup>. Brak również w prawie

---

<sup>9</sup> Decyzja Ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie Europejskiego Nakazu Aresztowania i procedury wydania osób między państwami członkowskimi (2002/584/WSiSW), [Online], dostępne: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:06:32002F0584:PL:PDF>, 30.12.2009 r.

<sup>10</sup> A. Górski, A. Sakowicz, *Bariery prawne integracji europejskiej w sprawach karnych*, Centrum Europejskie, Natolin, Centrum Europejskie, Warszawa 2008, s. 15.

<sup>11</sup> Sejm uchwalił zmiany w Konstytucji ws. ENA, *Gazeta Wyborcza*, [Online], dostępne: <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,53600,3604242.html>, 10.10.2009.

<sup>12</sup> Postęp osiągnięty przez państwa członkowskie polega w znaczącym stopniu na zniesieniu procedury konwersji orzeczenia obcego na orzeczenie krajowe, A. Grzelak, *Reforma przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, w: J. Barcz (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 277.

<sup>13</sup> Adam Górski i Andrzej Sakowicz piszą wręcz o „metaforycznym” istnieniu europejskiego rozstrzygnięcia karnego, gdyż w każdym wypadku jest ono oparte na elemencie wewnętrznego porządku prawnego w danym państwie członkowskim, co przy braku instytucjonalizacji europejskiej współpracy w sprawach karnych (brak instytucji prokuratury i prokuratorów europejskich), ugruntowane jest wyłącznie na akceptacji krajowych władz sądowych i wewnętrznym porządku prawnym państwa członkowskiego.

UE pojęcia, jakie aspekty prawa karnego (jakie rozstrzygnięcia procesowe, jakie czyny, przestępstwa) miałyby podlegać automatycznemu uznawaniu pojęć pomiędzy systemami sądowymi państw<sup>14</sup>.

## Poprawa i usprawnienie mechanizmów współpracy sądowej

Europejska Sieć Sądownicza (*European Judicial Network – EJN*) została utworzona w 1998 r. w celu ułatwienia współpracy sądowej między państwami członkowskimi. Jest to zdecentralizowana sieć, składająca się z unijnych prokuratorów i sędziów pracujących nad przypadkami kryminalnymi. Spotykają się kilka razy w roku dla wymiany informacji i doświadczeń w sprawach karnych (tzw. promocji „dobrych praktyk”), a także mają swoje punkty kontaktowe w sądach i prokuraturach państw członkowskich<sup>15</sup>. EJN ma swoją siedzibę w Hadze, gdzie znajduje się również Eurojust, ustanowiony decyzją ramową Rady z 28 lutego 2008 r. w celu ułatwienia optymalnej wymiany informacji i koordynacji pomiędzy organami, które prowadzą dochodzenia oraz ścigają przestępstwa na terytorium więcej niż 1 państwa członkowskiego. W skład Eurojustu wchodzi po jednym członku z każdego państwa UE, wysokich rangą prokuratorów i sędziów. Należy przy tym podkreślić, iż osoby te nie rezygnują ze swoich oficjalnych stanowisk w państwach członkowskich, co pozwala im na zwiększenie skuteczności współpracy między systemami prawnymi i sądami krajowymi. Członkowie Eurojustu mogą błyskawicznie konsultować się ze sobą i udzielać natychmiastowych porad prawnych, pomocy i wskazówek, zbiorczo oraz indywidualnie, w przypadkach transgranicznych dotyczących różnych państw członkowskich, każdy w obrębie własnego systemu sądowego, w 20 językach<sup>16</sup>. Eurojust ma ponadto możliwość zwrócenia się do władz sądowniczych o podjęcie dochodzenia lub śledztwa w uzasadnionych przypadkach. O ile krajowe władze sądownicze danego państwa nie mają obowiązku zastosować się do tego polecenia, o tyle muszą odmowę odpowiednio uzasadnić. Eurojust, który publikuje statystyki dotyczące swojej działalności, może zamieścić informacje o odmowie współpracy przez dane państwo, tak jak może opublikować motywy tej odmowy. Może być to znaczący środek nacisku w celu podjęcia współpracy. Eurojust ściśle współpracuje z Europolem w celu zwalczania przestępstw na skalę europejską oraz z OLAF-em, europejskim biurem zajmującym się zwalczaniem nadużyć budżetowych UE,

---

<sup>14</sup> A. Górski, A. Sakowicz, *Bariery prawne*, s. 34.

<sup>15</sup> European Judicial Network, [Online], dostępne: <http://www.ejn-crimjust.europa.eu/>, 20.10.2009.

<sup>16</sup> Portal Europa, [Online], dostępne: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/key\\_issues/eurojust/eurojust\\_1004\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/key_issues/eurojust/eurojust_1004_pl.pdf), 15.10.2009.

a także udziela pomocy w realizacji i wykonywaniu wniosków o ekstradycję czy też ENA<sup>17</sup>.

## **Wzrost regulacji prawnych w III filarze – współpraca sądowa w sprawach karnych**

Obok ENA w system współpracy w sprawach karnych oparty na zasadach wzajemnej uznawalności wpisują się inne, w szczególności dotyczące przestępczości międzynarodowej, decyzje ramowe<sup>18</sup>. Konwencję z Schengen uzupełnia *Konwencja o wzajemnej pomocy w sprawach karnych pomiędzy państwami Unii Europejskiej* z 2000 r. Konwencja reguluje procedury udzielania pomocy prawnej pomiędzy państwami członkowskimi. Warto tu również wspomnieć o *Drugim protokole dodatkowym do Europejskiej konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych*, 2001 (Rada Europy). Jego poszczególne artykuły mówią bowiem m.in. o możliwości przesłuchania w formie wideokonferencji, przesłuchaniu w formie konferencji telefonicznej, a także o obserwacji transgranicznej czy powoływaniu wspólnych zespołów dochodzeniowych<sup>19</sup>. Ta zupełnie nowa forma pomocy prawnej w sprawach karnych pozwala na ściganie przestępstw związanych z handlem środkami odurzającymi, handlem ludźmi, jak również z terroryzmem. Są to jedne z najważniejszych decyzji, które tworzą narzędzia do walki z przestępczością poprzez współpracę sądową w sprawach karnych. Jednak ich implementacja w państwach członkowskich wydaje się napotykać na problemy.

## **Międzypaństwowy charakter współpracy w III filarze, skuteczność norm prawnych**

Na początku należy podkreślić, iż wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego reguły i normy prawne, przedstawione w dalszej części tekstu, w znaczący sposób

---

<sup>17</sup> *Czym jest Eurojust?*, [Online], dostępne: [http://europa.eu/agencies/pol\\_agencies/eurojust/index\\_pl.htm](http://europa.eu/agencies/pol_agencies/eurojust/index_pl.htm), 12.10.2009. oraz Portal Eurojust, <http://www.eurojust.europa.eu/about.htm>, [Online], dostępny: 30.10.2009.

<sup>18</sup> Jedną z ważniejszych jest np. decyzja ramowa Rady z 26 czerwca 2001 r. w sprawie prania pieniędzy, identyfikacji, ujawniania, zamrażania, zajmowania i konfiskaty narzędzi oraz zysków pochodzących z przestępstwa oraz decyzja ramowa Rady z 22 lipca 2003 r. w sprawie wykonywania w obszarze Unii Europejskiej nakazów zamrażania majątku i dowodów oraz decyzja ramowa z 24 lutego 2005 r. w sprawie konfiskaty dochodów pochodzących z przestępstwa, narzędzi i mienia.

<sup>19</sup> Powoływanie wspólnych zespołów dochodzeniowych zostało ponadto zatwierdzone przez Radę Europejską decyzją ramową (2002/475/JHA) z 13.06.2002 r. w sprawie wspólnych zespołów śledczych. Państwa członkowskie, które tworzą taki zespół, powinny zdecydować o jego składzie, celu i okresie działania.

przestaną się odnosić do współpracy sądowej w sprawach karnych czy szerzej do PWBiS. Dotychczasowe (tj. do czasu wejścia w życie traktatu lizbońskiego) prawne uregulowanie współpracy sądowej w sprawach karnych zostaną przedstawione, by zrozumieć „naturę” współpracy państw członkowskich w ramach PWBiS, a także lepiej wyodrębnić charakter zmian, które wprowadza traktat z Lizbony. Ponadto zapisy poprzedzające wspomniany traktat będą w odniesieniu do współpracy sądowej w sprawach karnych w pewnym stopniu wciąż obowiązywały w 5-letnim okresie przejściowym.

Przed wszystkim duże znaczenie dla współpracy sądowej w sprawach karnych ma fakt, iż nie ma ona charakteru wspólnotowego (co ma miejsce w przypadku I filaru), ale raczej współpracy międzyrządowej<sup>20</sup>. Normy prawne dotyczące współpracy sądowej w sprawach karnych należą do prawa pochodnego UE<sup>21</sup> i nie mają bezpośredniego przełożenia w prawie państw członkowskich. Zgodnie z art. 34. TUE Rada może podejmować decyzję tylko na skutek inicjatywy Komisji lub państwa członkowskiego<sup>22</sup>. Traktat TUE wymienia 4 rodzaje norm prawnych, jakimi w procesie ustawodawczym może posługiwać się Rada – decyzje, decyzje ramowe, konwencje, wspólne stanowiska – ale właściwie tylko jedna z nich – decyzja ramowa – ma efektywny wpływ na kształtowanie norm porządku prawnego PWBiS. Decyzje ramowe mają wprawdzie charakter wiążący dla państw członkowskich, nie mają jednak efektu bezpośredniego w ich krajowym systemie prawnym. W przypadku decyzji ramowej, podejmowanej w celu zbliżenia przepisów ustawodawczych i wykonawczych, wiążą one członków UE co do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiają organom krajowym swobodę wyboru formy i środków do ich implementacji do ustawodawstwa. Mimo iż ETS określił (w orzeczeniu do sprawy Pupino C-105/03) obowiązek pronunijnej interpretacji prawa karnego<sup>23</sup>, pomiędzy państwami istnieją zasadnicze różnice, co do sposobów interpretacji (czy nawet samej efektywności) decyzji ramowych Rady. Skutkuje to tym, iż nie zawsze są one implementowane lub też ich implementacja znacznie różni się od

---

<sup>20</sup> Wprawdzie traktat z Amsterdamu „uwspólnotowił” część polityk Tytułu VI (emigracja, azyl, sprawy sądowe w sprawach cywilnych i handlowych), ale sprawy sądowe pozostały wciąż częścią współpracy międzyrządowej.

<sup>21</sup> W odróżnieniu od prawa pierwotnego, którym są traktaty założycielskie, traktaty uzupełniające i traktaty akcesyjne

<sup>22</sup> A. Łazowski, *Traktaty europejskie*, ss. 58-59.

<sup>23</sup> Sąd krajowy ma obowiązek wzięcia pod uwagę całości norm prawa krajowego i dokonania ich wykładni, na ile to tylko możliwe, w świetle brzmienia oraz celów danej decyzji ramowej, Orzeczenie ETS w sprawie C-105/03-Postępowanie karne p. Marii Pupino, [Online], dostępne: <http://www.natolin.edu.pl/wsaw/wsaw.nsf/viewDOC/AGRK-6DUTGE>, 19.10.2009 r., Arrêt de la Cour (grande chambre) du 16 juin 2005. Le juge chargé des enquêtes préliminaires auprès du Tribunale di Firenze (Italie) contre Maria Pupino Affaire C-105/03, [Online], dostępne : [www.ena.lu](http://www.ena.lu), 19.10.2009.

siebie w poszczególnych państwach członkowskich<sup>24</sup>. Egzekucje norm prawnych III filaru utrudnia w dodatku okrojona jurysdykcja ETS w tym zakresie.

## **Jurysdykcja ETS – współpraca sądowa w sprawach karnych**

Państwa członkowskie muszą wyrazić zgodę na jurysdykcję ETS w ramach III filaru. Jest to rozwiązanie charakterystyczne dla prawa międzynarodowego publicznego, całkiem odmienne od „wspólnotowej” konstrukcji z art. 234. TWE. Zgodnie z art. 35. TUE, w wypadku wyrażenia zgody państwa na poddanie się jurysdykcji ETS, Trybunał może rozpatrywać skargi ze strony Komisji lub państw członkowskich o unieważnienie w przedmiocie aktów prawnych z III filaru (kontrola legalności decyzji ramowych i decyzji – państwo członkowskie lub Komisja)<sup>25</sup>. Trybunał jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym skierowania zapytania przez sędziego krajowego skierowane do sędziego ETS w sprawie ważności i wykładni decyzji ramowych<sup>26</sup>. Występowanie sędziów krajowych ze wszystkich państw UE do ETS stanowiłoby nieocenioną pomoc dla narodowych sądów w rozstrzyganiu kwestii dotyczących III filaru, a tym samym zapewniłoby większą jednolitość stosowania prawa UE we wszystkich państwach członkowskich<sup>27</sup>. Jednak, jak już wspomniano, poddanie się jurysdykcji ETS przez państwo członkowskie jest fakultatywne. Naprzeciw temu oczekiwaniu wychodzi traktat lizboński, o czym będzie mowa w dalszej części tekstu.

Pozostałe instytucje UE również mają ograniczone kompetencje w ramach współpracy sądowej. Komisja Europejska, która ewaluuje wdrażanie założeń współpracy sądowej w sprawach karnych, nie ma prawa odwołać się do ETS, w przypadku gdy państwo czy też państwa członkowskie nie implementują norm prawnych do ich systemu prawnego (art. 226. TWE). W przypadku współpracy sądowej w sprawach karnych Rada Europejska podejmuje decyzje wyłącznie jednomyślnie (nie, jak ma to miejsce w I filarze, na zasadzie większości kwalifikowanej). Rola Parlamentu Europejskiego jest ograniczona do funkcji opiniodawczej. Konieczność kształtowania polityki w sprawach karnych za pomocą jednomyślnych decyzji 27 państw hamuje rozwój legislacyjny, natomiast brak kontroli ze strony ETS i PE w kwestiach tak istotnych, jak ściganie międzynarodowych przestępców czy prawa oskarżonego mogą wzbudzać zaniepokojenie.

<sup>24</sup> H. Wendelin, *La libre circulation des personnes: les accords de Schengen*, Presses universitaires de France, Paris 1994, s. 54.

<sup>25</sup> A. Łazowski, *Traktaty europejskie*, ss. 59-61.

<sup>26</sup> A także: decyzji i wykładni konwencji sporządzonych na mocy tytułu VI TUE oraz ważności i wykładni środków wykonawczych do tych konwencji.

<sup>27</sup> A. Grzelak, *Orzeczenie ETS w sprawie*, ed. cit.



## Co zmienia traktat lizboński?

Według traktatu z Lizbony (Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE) współpraca sądowa w sprawach karnych ma się nadal opierać się na zasadzie wzajemnego uznania wyroków i orzeczeń sądowych oraz na zbliżaniu przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich. Różnica polega jednak na tym, iż zostały sprecyzowane dziedziny, w których to uznanie oraz zbliżanie się legislacji ma nastąpić (wzajemnego dopuszczania dowodów; praw jednostek w postępowaniu karnym; praw ofiar przestępstw; innych szczególnych aspektów postępowania karnego, określonych uprzednio przez Radę)<sup>28</sup>.

Rewolucyjnym postanowieniem jest przeniesienie współpracy sądowej w sprawach karnych w zakres kompetencji wspólnotowych. Oznacza to przede wszystkim stosowanie procedury kodecycji (Rada +Parlament + inicjatywa Komisji) i większości kwalifikowanej w Radzie<sup>29</sup>, a także przyjmowanie aktów prawa, mających skutek bezpośredni w systemie prawnym państw członkowskich. Zwykłą procedurą prawodawczą zostają objęte decyzje dotyczące m.in. ustanowienia zasad i procedur zapewniających uznawanie w całej Unii wszystkich form wyroków i orzeczeń sądowych; zapobiegania sporom o właściwość pomiędzy państwami Unii Europejskiej i ich rozstrzyganie; ułatwiania współpracy między organami sądowymi lub równoważnymi organami państw<sup>30</sup>.

Przeniesienie współpracy sądowej w sprawach karnych do części wspólnotowej oznacza odejście od dotychczasowych, opisanych wcześniej, instrumentów prawnych. Będą to obecnie dyrektywy, rozporządzenia, decyzje, zalecenia i opinie (art. 249. TUE, nowy art. 288. Traktatu o funkcjonowaniu UE – TFUE)<sup>31</sup>, a więc normy prawne charakterystyczne dla polityk dotychczasowego I filaru. Zastosowanie dyrektywy oznacza przede wszystkim zwiększenie efektywności norm unijnych w systemach prawnych państw członkowskich, gdyż nowo przyjęte (lub znowelizowane)<sup>32</sup> akty prawne w zakresie europejskiej współpracy sądowej będą miały bezpośredni skutek w legislacji państw członkowskich. W stosunku do nich będzie również obowiązywała zasada pierwszeństwa prawa UE nad prawem krajowym<sup>33</sup>.

<sup>28</sup> W drodze decyzji jednomyślnej, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.

<sup>29</sup> *Traktat z Lizbony, zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, (2007/C 306/01), Dziennik Urzędowy UE, C-306, [Online], dostępne: [http://bookshop.europa.eu/eubookshop/download.action?fileName=FXAC07306PLC\\_002.pdf&eubphfUid=534806&catalogNbr=FX-AC-07-306-PL-C](http://bookshop.europa.eu/eubookshop/download.action?fileName=FXAC07306PLC_002.pdf&eubphfUid=534806&catalogNbr=FX-AC-07-306-PL-C), s. 58.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 65.

<sup>31</sup> A. Grzelak, *Reforma przestrzeni*, s. 267.

<sup>32</sup> Wszystkie dotychczasowe akty prawne przyjęte do czasu wejścia w życie traktatu z Lizbony będą obowiązywać w dotychczasowym kształcie, do czasu ich ewentualnego zastąpienia lub nowelizacji.

<sup>33</sup> Do traktatu z Lizbony została dołączona tzw. Deklaracja nr 17, przywołująca orzecznictwo ETS w odniesieniu do zasady pierwszeństwa prawa UE

Podkreśla się również, że ustanowienie procedur zapewniających obowiązek wykonywania wszystkich form orzeczeń i wyroków sądowych przez państwa UE czy też rozstrzyganie sporów na tym tle pomiędzy państwami członkowskimi za pomocą zwykłej procedury prawodawczej zdecydowanie przyczynią się do ujednolicenia przepisów z zakresu europejskiej współpracy karnej. Ma to znaczenie m.in. w odniesieniu do przypadków nie wdrażania lub niepoprawnego wdrażania decyzji ramowych przez państwa członkowskie, co w efekcie powodowało rozbieżności w stosowaniu przepisów prawa wydanych na szczelbu Rady<sup>34</sup>. Przyjmuje się również, iż stosowanie procedury kodecycji zapobiegnie narzuceniu swojej woli pozostałym, np. poprzez blokowanie przyjęcia aktu prawnego.

Traktat ustanawia ponadto możliwość tworzenia tzw. norm minimalnych, które będą uwzględniały różnice pomiędzy systemami i tradycjami prawnymi państw członkowskich. Jednocześnie mówi o tych aspektach prawa karnego, których te normy mogą dotyczyć: wzajemne dopuszczanie dowodów pomiędzy państwami, prawa jednostek w postępowaniu karnym, praw ofiar przestępstw oraz inne aspekty, które zostaną określone w decyzji Rady<sup>35</sup>. Takie sformułowanie ocenia się w literaturze jako postępowe, gdyż pozwala ono doprecyzować zakres aspektów prawa karnego, które podlegać będzie regulacji na poziomie europejskim<sup>36</sup>. Przyjmowanie norm minimalnych będzie również możliwe w odniesieniu do definicji przestępstw oraz kar w dziedzinach przestępczości o wymiarze transgranicznym, takich jak terroryzm, handel ludźmi oraz seksualne wykorzystywanie dzieci i kobiet, handel narkotykami, handel bronią, pranie pieniędzy, korupcja, przestępczość komputerowa i przestępczość zorganizowana. Rada może ponadto, w drodze decyzji jednomyślnej, rozszerzyć katalog przestępstw objętych normami minimalnymi (art. 69b)<sup>37</sup>.

Traktat z Lizbony otwiera również możliwość do rozszerzenia kompetencji Eurojustu, a przede wszystkim do ustanowienia Prokuratury Europejskiej, która miałaby zostać utworzona na podstawie doświadczeń i zasad jego działania. Prokuratura miałaby działać w celu zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym, wliczając w to możliwość dochodzenia, ścigania i stawiania przed sądem<sup>38</sup>. Ewentualne rozszerzenie kompetencji Prokuratury poza przestępstwa godzące w interesy finansowe UE wydaje się natomiast mało prawdopodobne, gdyż decyzja ta będzie

<sup>34</sup> A. Grzelak, *Reforma przestrzeni*, s. 280.

<sup>35</sup> Decyzją podjętą jednomyślnie.

<sup>36</sup> Jednocześnie traktat z Lizbony dopuszcza rozszerzenie tego katalogu jednomyślną decyzją Rady, Traktat Lizbony, op. cit., s. 80.

<sup>37</sup> *Traktat z Lizbony*, s. 65.

<sup>38</sup> W przypadku rozporządzenia ustanawiającego Prokuraturę Europejską, decyzja powinna zapaść jednomyślnie. W przypadku jednak gdyby państwa nie mogły się porozumieć, możliwe będzie przeniesienie dyskusji na forum Rady Europejskiej, a w wypadku ciągłego braku decyzji zastosowanie procedury wzmocnionej współpracy – do podjęcia decyzji wystarczy już zaledwie 9 państw członkowskich. A. Grzelak, *Reforma przestrzeni*, s. 273.

poddana bardzo skomplikowanej procedurze, angażującej, tak Radę, jak i Komisję oraz Parlament.

Poddanie współpracy sądowej w sprawach karnych normalnej procedurze ustawodawczej oznacza również bardziej skuteczną kontrolę ze strony ETS i zwiększenie jego kompetencji<sup>39</sup>. Podkreśla się, iż dzięki traktatowi z Lizbony ETS zyskuje wreszcie kompetencje sądu „wspólnotowego”, a nie, jak to miało miejsce wcześniej, sądu „międzynarodowego”, na którego poddanie się jurysdykcji państwa członkowskie musiały wyrazić odrębną zgodę<sup>40</sup>. Należy jednak jednocześnie mieć na uwadze, iż dla ETS ustanowiono, w zakresie europejskiej współpracy w sprawach sądowych, maksymalny 5-letni okres przejściowy, w stosunku do aktów przyjętych przed wejściem w życie traktatu z Lizbony, w którym ETS będzie miał kompetencje niepełne<sup>41</sup>.

Traktat ten przewiduje zarazem większe zaangażowanie Parlamentu Europejskiego (procedura kodecycji, konieczność wyrażenia zgody na rozszerzenie kompetencji przyszłej Prokuratury Europejskiej). Z pewnością zmniejszy to „deficyt demokratyczny”, z powodu którego krytykowano proces decyzyjny UE w zakresie III filaru oraz zarzuty o „autorytarnym” stanowieniu prawa karnego w UE<sup>42</sup>. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na zapis, iż środki przyjmowane przez PE i Radę w celu zapobiegania i walki z przestępczością nie mogą dotyczyć jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich<sup>43</sup>. Zachowano zasadę, iż akty dotyczące współpracy sądowej w sprawach karnych będą odtąd inicjowane przez Komisję i państwa członkowskie (1/4 państw członkowskich), jednak wniosek państw, będzie musiał uwzględniać „interes unijny”, co uniemożliwia w znaczący sposób realizację partykularnych interesów poszczególnych państw, przy jednoczesnym zachowaniu przez nie prawa inicjatywy w tej materii<sup>44</sup>.

Procedura jednomyślności została zachowana w pewnych charakterystycznych sferach działania (jak np. ustanowienie Prokuratury Europejskiej). Ponadto państwa członkowskie pozostawiły sobie „furtkę” do swoistego zablokowania działań Komisji, Rady czy PE. Jeżeli jedno z państw uzna, że projekt aktu prawnego narusza „podstawowe aspekty jego systemu wymiary sprawiedliwości w sprawach karnych”, może wystąpić z wnioskiem o przekazanie projektu do rozpatrzenia Radzie Euro-

<sup>39</sup> W zakresie skarg wniesionych przez państwa członkowskie, instytucje lub osoby fizyczne lub prawne; w trybie prejudycjalnym w sprawie wykładni prawa UE i ważności aktów przyjętych przez instytucje, A. Grzelak, *Reforma przestrzeni*, s. 273.

<sup>40</sup> Ibidem, s. 273.

<sup>41</sup> Dopiero nowelizacja aktu prawnego w ciągu 5 lat od wejścia w życie traktatu z Lizbony skutkuje zastosowaniem pełnych kompetencji ETS i Komisji w sprawach karnych.

<sup>42</sup> Wykład prof. B. Schnemanna w tłum. E. Guzik-Makaruk, *Europeizacja prawa karnego niebezpieczeństwem dla demokratycznego państwa prawnego?*, „Jurysta”, 2004, nr 7/8, ss. 5-11.

<sup>43</sup> A. Grzelak, *Reforma przestrzeni*, s. 276.

<sup>44</sup> Ibidem, s. 267.

pejskiej. Procedura ta dotyczyć będzie w szczególności dyrektyw dotyczących określania przestępstw oraz kar w przestępczości o charakterze transgranicznym<sup>45</sup>.

Dość różnie oceniane jest zaangażowanie parlamentów krajowych w proces stanowienia prawa w zakresie spraw karnych na poziomie UE. Z jednej strony, jak najbardziej uzasadnione wydaje się włączenie parlamentów narodowych w procedurę stanowienia i monitorowania prawa, włączenie w polityczną kontrolę Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, gdyż warto, by ustawodawca krajowy, który wdraża postanowienia UE, znał projekt jeszcze zanim zostanie on przyjęty. Z drugiej jednak strony, wskazuje się czasami na „przeciążenie” parlamentów krajowych projektami legislacyjnymi oraz fakt, iż przyznane tym parlamentom przez traktat z Lizbony uprawnienia mogą tak naprawdę przyczynić się do zablokowania procesu decyzyjnego w sprawach sądowych.

### Próba oceny

Niezwykle trudno jest podsumować wyniki dotychczasowej współpracy sądowej w sprawach karnych. Prawo karne jest jednym z głównych atrybutów suwerenności państwa i stąd nietrudno się dziwić oporom państw członkowskich w oddaniu całkowitej inicjatywy ustawodawczej Komisji. Z drugiej jednak strony, można zaobserwować coraz bardziej dostrzegalną europeizację prawa karnego. Należy to rozumieć jako przenoszenie unijnych regulacji na poziom prawa krajowego.

Należy zwrócić uwagę na często podnoszony przez znawców prawa karnego problem, iż uregulowania UE w tej dziedzinie współpracy są często ogólnikowe czy fragmentaryczne i nie uwzględniają faktu, iż implementacja pewnych zasad unijnych na grunt krajowy jest, z prawniczego punktu widzenia, niezwykle skomplikowana. Fakt ten zdaje się wpływać na jakość i niedoskonałość współpracy w tej dziedzinie<sup>46</sup>.

Bezdyskusyjne wydaje się natomiast stwierdzenie, iż z niektórymi przestępstwami nie da się już dzisiaj wyłącznie walczyć na poziomie narodowym, a w interesie wszystkich państw członkowskich UE leży dążenie do zapobiegania i walki z przestępstwami w celu zapewnienia obywatelom jak najwyższego poziomu bezpieczeństwa. W dobie walki z przestępczością zorganizowaną, mającą wymiar globalny, wszelkie przejawy współpracy w celu zapobiegania i zwalczania tego zjawiska są zawsze krokiem naprzód i stąd, mimo wielu niedoskonałości, pozytywnie należy oceniać ideę współpracy sądowej UE w sprawach karnych. Lizboński traktat przewiduje udoskonalenie krytykowanych dotąd rozwiązań czy ram prawno-organizacyjnych w zakresie tej współpracy. Generalnie ocenia się, iż upraszczają one procedurę podejmowania decyzji, uściślają pewne dziedziny współpracy, a także

<sup>45</sup> Ibidem, s. 269.

<sup>46</sup> A. Górski, A. Sakowicz, *Bariery prawne*, op. cit., s. 7.

ujednociają normy prawne oraz kompetencje organów, co powinno przyczynić się do większej przejrzystości i skuteczności tej współpracy<sup>47</sup>. Być może, paradoksalnie, cel ten zostanie osiągnięty dzięki okoliczności, iż państwa zapewniły sobie poprzez nowe zapisy traktatu lizbońskiego możliwość uwzględnienia ich suwerennych decyzji, rozwiewając raczej obawy, iż w najbliższych latach UE naruszy podstawowe kompetencje państw członkowskich w tej dziedzinie<sup>48</sup>.

Dominika Częstochowska

### **European judicial cooperation in criminal cases – the outline of the axis of the cooperation and the attempt of its assessment**

#### *Summary*

The article presents an outline of European cooperation in criminal cases. Regulations of the cooperation were presented – introducing penal law legislation of member countries – especially in relation to international crimes and aspiring to common approval of court decisions in the countries of the European Union. The article emphasises the intergovernmental character of the cooperation in this field as well as organisational and legal changes introduced by the Treaty of Lisbon. The article indicates some problems and barriers of European judicial cooperation in criminal cases, which attempts to assess the solutions used so far and the ones which are newly proposed.

Dominika Częstochowska

### **Coopération judiciaire européenne en matière pénale – esquisse des axes de coopération et essai d'évaluation**

#### *Résumé*

L'article constitue une esquisse de la coopération judiciaire européenne en matière pénale. L'auteur présente les règles fondamentales de cette coopération – rapprochement de la législation du droit pénal des pays membres de l'UE, ayant en particulier rapport aux délits à caractère extra-national, et aspiration à la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires dans les pays membres de l'Union européenne. Il souligne le caractère intergouvernemental de la coopération dans ce domaine et les changements organisationnels et juridiques, effectués conformément au Traité de Lisbonne. L'auteur évoque également certains problèmes et contraintes de la coopération judiciaire européenne en matière pénale, en essayant d'évaluer les solutions jusqu'à présent appliquées ou nouvellement proposées.

---

<sup>47</sup> A. Grzelak, *Reforma przestrzeni*, s. 283.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 284.



## Afilacje

### **DR HAB. CZESŁAW MAJ**

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 INŻ. STANISŁAW DOROBK**

Doktor nauk ekonomicznych, zatrudniony na stanowisku adiunkta (Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Wyższej Szkole Gospodarki w Bydgoszczy); dyscyplina naukowa: ekonomia, specjalność naukowa: transport i logistyka.

Zainteresowania badawcze: teoria ekonomii, analiza działalności rynkowej przedsiębiorstw.

### **DR KATARZYNA KRZYWIŃSKA**

Doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, zatrudniona na stanowisku adiunkta w Wyższej Szkole Stosunków Międzynarodowych i Komunikacji

## AFILIACJE

Społecznej w Chełmie, dyscyplina naukowa: nauka o polityce, specjalność naukowa: stosunki międzynarodowe, teoria polityki, współczesne systemy polityczne.

Zainteresowania badawcze: teoria polityki, współczesnych systemów politycznych oraz stosunków międzynarodowych.

Dorobek naukowy: 1 publikacja pod redakcją oraz liczne artykuły naukowe poświęcone polityce międzynarodowej.

Dodatkowe osiągnięcia: wiceprezes Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych Oddział Chełm, uczelniany koordynator ECTS, opiekun Studenckiego Koła Naukowego.

### **DR IZABELA OLEKSIEWICZ**

Doktor nauk humanistycznych, zatrudniona na stanowisku adiunkta (Wydział Marketingu i Zarządzania Politechniki Rzeszowskiej); dyscyplina naukowa: nauka o polityce, specjalność naukowa: stosunki międzynarodowe, prawa człowieka.

Zainteresowania badawcze: teoria polityki, teoria stosunków międzynarodowych.

Dorobek naukowy: 34 publikacje, w tym m.in. 1 monografia, 3 monografie pod redakcją oraz liczne artykuły naukowe poświęcone zagadnieniom międzynarodowym.

### **DR ROBERT PYKA**

Doktor nauk społecznych w zakresie socjologii, zatrudniony na stanowisku adiunkta w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach (Zakład Socjologii Polityki)

Zainteresowania badawcze: socjologia polityki i antropologia polityki, w szczególności kwestie związane z kondycją i przyszłością państwa w perspektywie globalizacji ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji państwa francuskiego; problemy relacji na linii państwo – massmedia; socjologia elektoralna; marketing polityczny; socjologia rozwoju.

Dorobek naukowy: kilkanaście artykułów naukowych, autor książki *Globalizacja – sprawiedliwość społeczna – efektywność ekonomiczna* (Wydawnictwo UŚ, 2008) oraz redaktor i współautor pracy *Perspektywy energetyczne w wymiarze europejskim i lokalnym* (Katowice, 2009), redaktor francuskojęzycznego biuletynu *Nouvelles Perspectives Polonaises (Nowe polskie perspektywy)*.



**D o d a t k o w e o s i ą g n i ę c i a :** Członek Polskiego Towarzystwa Socjologicznego oraz Stowarzyszenia Socjologów Języka Francuskiego. Od 2003 r. dyrektor Domu Miasta Saint-Etienne w Katowicach, polsko-francuskiej instytucji zajmującej się międzynarodową wymianą doświadczeń.

**DR GRZEGORZ ZAJĄC**

Doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce. Dyrektor i starszy wykładowca Instytutu Stosunków Międzynarodowych Państwowej Wyższej Szkoły Wschodnioeuropejskiej w Przemyślu.

**Z a i n t e r e s o w a n i a b a d a w c z e :** koncentrują się na zagadnieniach prawa lotniczego i polityki lotniczej UE, prawa wspólnotowego i międzynarodowego oraz organizacji międzynarodowych.

**D o r o b e k n a u k o w y :** kilkanaście artykułów naukowych o charakterze popularnonaukowym. Współpracownik redakcji miesięcznika *Skrzydłata Polska*.

**MGR DOMINIKA CZĘSTOCHOWSKA**

Magister stosunków międzynarodowych na Uniwersytecie im. Mikołaja Kopernika w Toruniu, magister nauk politycznych na Uniwersytecie im. Roberta Schumana w Strasburgu. Zatrudniona na stanowisku koordynatora w Ośrodku informacji Komisji Europejskiej Europe Direct w Inowrocławiu.

**Z a i n t e r e s o w a n i a b a d a w c z e :** polityka UE w zakresie III filaru, wolny przepływ osób, lobbying UE.

**MGR KAROLINA MARCHLEWSKA**

Magister politologii, specjalizacja integracja europejska, doktorantka Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, dyrektor Ośrodków Komisji Europejskiej Europe Direct – Bydgoszcz i Inowrocław oraz Centrum Europejskiego im. Roberta Schumana przy Wyższej Szkole Gospodarki. Naukowo związana z Wydziałem Politologii UMCS i Wyższą Szkołą Gospodarki w Bydgoszczy.

**Z a i n t e r e s o w a n i a b a d a w c z e :** *Welfare state*, neo- i socjaloliberalizm oraz społeczno-ekonomiczny wymiar Unii Europejskiej.

**D o r o b e k n a u k o w y :** ok. 30 publikacji, w tym 4 druków zwartych (prace pod redakcją naukową) oraz liczne artykuły naukowe poświęcone polityce regionalnej i socjalnemu wymiarowi Unii Europejskiej.

**MGR TERESA MĄDRZAK**

Magister prawa i administracji z wieloletnim doświadczeniem zawodowym nabytym w organach podatkowych. Wykładowca w Wyższej Szkole Gospodarki w Bydgoszczy.

**Zainteresowania badawcze:** związane z systemem podatkowym i jego zmianami; finansami państwa.

**Dorobek naukowy:** liczne publikacje na tematy podatkowe w *Kalendarzach Skarbowca* wydawanych przez Fundację Pracowników Skarbowych. Ponadto 7 publikacji dotyczących finansów: Unii Europejskiej, budżetu państwa, polityki finansowej. Ekspert w ramach projektów europejskich m.in. "Szkolenia Kadr dla rozwoju produktów turystycznych" współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

**MGR PAWEŁ TURA**

Magister politologii, zatrudniony na stanowisku asystenta (Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Wyższej Szkole Gospodarki w Bydgoszczy); dyscyplina naukowa: nauki polityczne, specjalność naukowa: administracja.

**Zainteresowania badawcze:** rozwój sektora przedsiębiorstw transportu drogowego, regulacje prawne dotyczące transportu i bezpieczeństwa w systemach logistycznych.



## **Punkty informacyjne Komisji Europejskiej Europe Direct w Polsce**

**D**ążąc do ujednoczenia swoich kanałów informacyjnych, w roku 2005 Komisja Europejska powołała do życia sieć punktów o nazwie EUROPE DIRECT, których głównym zagadnieniem jest udzielanie informacji i porad związanych z funkcjonowaniem Unii Europejskiej. W roku 2009 sieć ta została rozszerzona o nowe punkty, których obecnie w Unii Europejskiej jest ok. 500, zaś w Polsce 27.

Punkty informacyjne Komisji Europejskiej Europe Direct to ośrodki, które odwiedzać można osobiście lub kontaktować się za pośrednictwem telefonu czy poczty elektronicznej. Ponadto oferują one:

- bezpłatne publikacje, broszury informacyjne i przewodniki
- bezpłatne połączenie z centrum Europe Direct pod numerem: 00 800 67891011
- odpowiedzi na pytania dotyczące kwestii europejskich
- komputery z dostępem do serwisu Europa – portalu internetowego UE
- mechanizm informacji zwrotnej, umożliwiający obywatelom poinformowanie Brukseli o ich problemach, wątpliwościach i uwagach na dowolny temat związany z działalnością UE i jej wpływem na życie obywateli
- aktywne działania informacyjne skierowane do społeczności lokalnych

	Nazwa punktu	Adres	Telefon, faks	www, mail
Województwo podlaskie				
1	Europe Direct Białystok	ul. Lipowa 14, Białystok	tel.: (85) 744 24 43	europe-direct@bialystok.bia.pl www.europe-direct.bialystok.pl
Województwo kujawsko-pomorskie				
2	Europe Direct przy Wyższej Szkołe Gospodarki w Bydgoszcy	85-229 Bydgoszcz ul. Garbary 3	tel.: (52) 567 00 60/61 wew.30/31 fax: (52) 567 00 69	europe.direct@byd.pl www.europe_direct_ bydgoszcz.byd.pl
3	Europe Direct Inowrocław przy Wydziale Zamiejscowym Wyższej Szkoły Gospodarki w Bydgoszcy	88- 100 Inowrocław ul. Poznańska 43/45	tel.: (52) 567 00 90 wew. 2 fax: (52) 567 00 90 wew. 2	europe_direct_inowroclaw@byd.pl www.europe_direct_inowroclaw.byd.pl
Województwo śląskie				
4	Punkt Informacji Europe Direct Katowice	ul. Kościuszki 6, Katowice	tel.: (32) 209 17 01	europe-direct@europe-direct.katowice.pl www.europe-direct.katowice.pl

PUNKTY INFORMACJI EUROPEJSKIEJ

	Nazwa punktu	Adres	Telefon, faks	www, mail
Województwo śląskie				
5	Książnica Beskidzka – Punkt Informacyjny Europe Direct	ul. Słowackiego 17a, Bielsko-Biała	tel.: (33) 812 35 20	europe_direct@bielsko.biala.pl www.europe-direct.bielsko.pl
Województwo lubelskie				
6	Punkt informacyjny Europe Direct – Lublin	ul. Leszczyńskiego 14/1-3, Lublin	tel.: (81) 534 61 91	europe-direct@europe-direct.lublin.pl www.europe-direct.lublin.pl
7	Centrum Informacji Europejskiej Europe Direct w Zamościu	ul. Akademicka 4, Zamość	tel.: (84) 677 67 76	europe_direct@zamosc.pl www.europedirect.zamosc.pl
Województwo lubuskie				
8	Lubuski Punkt Informacyjny Europe Direct – Gorzów Wielkopolski	ul. Jagiellończyka 8, Gorzów Wielkopolski	tel.: (95) 722 38 66	europe-direct-gorzow@lubuskie.pl www.europe-direct.lubuskie.pl

Nazwa punktu	Adres	Telefon, faks	www, mail
Województwo lubuskie			
9	Lubuski Punkt Informacyjny Europe Direct – Zielona Góra ul. Podgórna 7, Zielona Góra	tel.: (68) 456 52 36	europe-direct-zielonagora@lubuskie.pl www.europe-direct.lubuskie.pl
Województwo warmińsko-mazurskie			
10	Europe Direct Olecko ul. Kolejowa 31, Olecko	tel.: (87) 520 10 60	europedirect_olecko@wmirol.org.pl www.europe-direct.olecko.pl
11	Europe Direct Warmia i Mazury Al. Piłsudskiego 32/208, Olsztyn	tel.: (89) 535 48 43	europe_direct@olsztyn.wmirol.org.pl www.europe-direct.olsztyn.pl
Województwo mazowieckie			
12	Punkt Informacji Europe Direct Ostrołęka ul. Kuklińskiego 4a, Ostrołęka	tel.: (29) 760 30 45	arrmpw@arrmpw.org.pl; eud@europe-direct.ostroleka.pl www.europe-direct.ostroleka.pl
13	Punkt Informacyjny Europe Direct – Radom ul. Żeromskiego 94/316	tel.: (48) 370 13 15	ed-radom@europe-direct.radom.pl www.europe-direct.radom.pl

PUNKTY INFORMACJI EUROPEJSKIEJ

Nazwa punktu	Adres	Telefon, faks	www, mail
Województwo mazowieckie			
14	Punkt informacyjny Europe Direct – Warszawa pl. Konstytucji 4, Warszawa	tel.: (22) 331 72 20	europe-direct@um.warszawa.pl http://europe-direct.um.warszawa.pl
Województwo pomorskie			
15	Europe Direct Gdańsk ul. Jaśkowa Dolina 4, Gdańsk	tel.: (58) 344 41 11	morena@morena.org.pl http://www.europe-direct-gdansk.morena.org.pl/news.php
Województwo zachodniopomorskie			
16	Punkt Informacyjny Europe Direct – Kołobrzeg ul. Ratuszowa 13, Kołobrzeg	tel.: (94) 355 15 33	europe-direct.kolobrzeg@europe-direct.kolobrzeg.eu http://europe-direct.kolobrzeg.eu
Województwo wielkopolskie			
17	Punkt Informacyjny Europe Direct – Południowa Wielkopolska ul. ks. kard. M. Ledóchowskiego 36, Ostrów Wielkopolski	tel.: (62) 736 10 27	europe-direct.ostrow@ctiw.pl www.europe-direct.ostrow.ctiw.pl
18	Punkt Informacyjny Europe Direct – Poznań A1. Niepodległości 2, Poznań	tel.: (61) 853 71 32	europe-direct.poznan@irpozn.com.pl www.europe-direct.poznan.pl

Nazwa punktu	Adres	Telefon, faks	www, mail
Województwo małopolskie			
19	Małopolski Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct w Krakowie ul. Warszawska 24, Kraków	tel.: (12) 628 25 87	europe-direct.krakow@transfer.edu.pl http://www.europe-direct-krakow.pl/
20	Europe Direct Tuchów ul. Chopina 10, Tuchów	tel.: (14) 652 54 36 wew.25	europe-direct@tuchow.pl www.europe-direct.tuchow.pl
Województwo opolskie			
21	Punkt Informacyjny Europe Direct – Opole ul. Sychalskiego 1a, Opole	tel.: (77) 40 33 641	europe-direct.Opole@ocrg.opolskie.pl www.europe-direct.ocrg.opolskie.pl
Województwo łódzkie			
22	Punkt Informacyjny Europe Direct Pabianice ul. św. Jana 10, Pabianice	tel.: (42) 212 13 26	europe-direct@europe-direct.pabianice.pl www.europe-direct.pabianice.pl
23	Punkt Informacyjny Europe Direct – Piotrków Trybunalski ul. Dąbrowskiego 20, Piotrków Trybunalski	tel.: (44) 649 76 62	europe-direct@piotrkow.pl www.europe-direct.piotrkow.info.pl



PUNKTY INFORMACJI EUROPEJSKIEJ

Nazwa punktu	Adres	Telefon, faks	www, mail
<b>Województwo podkarpackie</b>			
24	Punkt Informacyjny Europe Direct w Przemyślu Pl. Dominikański 3, Przemyśl	tel.: (16) 678 50 54 wew. 266 i 285	europe-direct@powiat.przemysl.pl www.europe-direct.powiat.przemysl.pl
25	Punkt Informacyjny Europe Direct – Rzeszów ul. Sokoła 4a/2, Rzeszów	tel.: (17) 853 27 24	ed-rzeszow@europe-direct.rzeszow.pl www.europe-direct.rzeszow.pl
<b>Województwo dolnośląskie</b>			
26	Dolnośląski Punkt Informacyjny Europe Direct we Wrocławiu ul. Strzegomska 47, Wrocław	tel.: (71) 355 45 65	europe-direct@europe-direct-wroclaw.dsw.edu.pl www.europe-direct-wroclaw.dsw.edu.pl
27	Punkt Informacyjny Europe Direct – Legnica ul. Macieja Rataja 32, Legnica	tel.: (76) 862 07 27	biuro@europe-direct-legnica.pl www.europe-direct-legnica.pl

