ZESZYTY NAUKOWE ZAKŁADU EUROPEISTYKI

Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

szkice z dziedzin nauki

ISSN 1689-9229

Numer 3(5) 2007
Rzeszów 2007

ZESZYTY NAUKOWE ZAKŁADU EUROPEISTYKI

Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

Numer 3(5) 2007

szkice z dziedzin nauki

---

zespół redakcyjny: dr Agata Jurkowska, dr Marcin Szewczyk

ISSN 1689-9229

Rzeszów 2007

Spis treści

Andrzej Trojanowski

Wyniki wybranych kontroli Najwyższej Izby Kontroli w zakresie wykorzystania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego 1

Elżbieta Śnieżek-Strój

Społeczeństwo obywatelskie w Polsce. Rzeczywistość czy fikcja? 29

Ewa Nowak

Próby regulacji lobbingu w instytucjach Unii Europejskiej. Zarys problematyki 58

Grzegorz Szymczyk

Narodowe i europejskie spojrzenie na bezpieczeństwo starego kontynentu 79

Aleksandra Witek

UE – kraje trzecie: analiza porównawcza powiązań Unii Europejskiej z jej sąsiadami w oparciu o różne formy współpracy 111

Magdalena Leniar

Członkostwo w Unii Europejskiej – szansa czy idée fixe ukraińskiej polityki? 137

Iwona Mieszkowska

Konflikty bałkańskie końca XX wieku. Sposoby ich rozwiązywania przez społeczność międzynarodową 164

Beata Stelmach

Współczesne formy cenzury medialnej w Unii Europejskiej 190

Paulina Goś

Prasa europejska i wizerunek UE w niej przedstawiany na przykładzie prasy brytyjskiej 215

Elżbieta Sędkowska

Badania opinii Polaków o Unii Europejskiej 246

Streszczenia 269

Słowo wstępne

Kolejny numer Zeszytów Naukowych Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie prezentuje opracowania i artykuły powstałe w pierwszej połowie 2007 roku. Zgodnie z założeniami tego pisma są to artykuły interdyscyplinarne, oferujące czytelnikowi spojrzenie na szerokie spektrum zagadnień europejskich.

W związku z zakończeniem pierwszego okresu wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce (2004-2006) istotnym problemem staje się „rozliczenie" dotychczasowych osiągnięć naszego kraju w wydatkowaniu środków budżetowych Unii Europejskiej – zagadnienie to stanowi przedmiot artykułu autorstwa Andrzeja Trojanowskiego.

Fundusze strukturalne w dużej mierze wydatkowane są (lub powinny być) przez organizacje pozarządowe. Czy społeczeństwo obywatelskie w Polsce jest na tyle silne, aby podołać temu zadaniu? Nad kondycją społeczeństwa obywatelskiego w Polsce zastanawia się w swoim artykule Elżbieta Śnieżek-Stój.

Polityka strukturalna podddawana jest procesom lobbingowym, które same w sobie stanowią przedmiot kontrowersyjnych ocen. Próby „ucywilizowania" (uregulowaniu) lobbingu w instytucjach Unii Europejskiej opisuje Ewa Nowak.

Inna grupa artykułów koncentruje się na zagadnieniach związanych z zewnętrznym wymiarem funkcjonowania Unii Europejskiej. Grzegorz Szymczyk podnosi problem bezpieczeństwa starego kontynentu, Aleksandra Witek przybliża meandry planowania i realizacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec Ukrainy jako przykład prowadzenia przez UE tzw.

wspólnej polityki zagranicznej. Temat ukraińskiego potencjalnego (ale czy możliwego?) członkostwa w Unii Europejskim podnosi także w swoim artykule Magdalena Leniar. Wreszcie, do tematyki polityki zagranicznej Unii Europejskiej nawiązuje także pośrednio artykuł Iwony Mieszkowskiej poświęcony konfliktom bałkańskim.

Dwa prezentowany artykuły dotyczą mediów: pierwszy z nich, autorstwa Beaty Stelmach koncentruje się na problematyce cenzury mediów w Unii Europejskiej, podczas gdy artykuł Pauliny Goś prezentuje wizerunke Unii Europejskiej w prasie brytyjskiej i polskiej.

Podsumowanie niniejszego wydania Zeszytu stanowi artykuł Elżbiety Sękowskiej poświęcony badaniom opinii publicznej o Unii Europejskiej.

Spektrum poruszanych zagadnień, jak i poziom merytoryczny prezentowanych w tym numerze artykułów, gwarantują Czytelnikom dobrą lekturę, do której z pełnym przekonaniem zachęcam.

dr Agata Jurkowska – Zakład Europeistyki WSIiZ

Andrzej Trojanowski

Wyniki wybranych kontroli Najwyższej Izby Kontroli w zakresie wykorzystania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego[*]

1. Uwagi ogólne

Kontrole przeprowadzane przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK)[1] mają przede wszystkim charakter kontroli *ex-post* (następczej) tzn. przeprowadzanej po zakończeniu określonych działań, objętych ich przedmiotem[2]. Wyniki kontroli NIK w ich ostatecznej, zagregowanej formie (informacja o wynikach kontroli) pojawiają z natury rzeczy jeszcze później[3]. W niniejszym artykule odniesiono przedstawiono ustalenia z trzech kontroli NIK, dotyczących wyko-

[*]Artykuł stanowi skróconą i poprawioną wersję trzeciego rozdziału pracy dyplomowej zatytułowanej *Doświadczenia Najwyższej Izby Kontroli w kontroli funduszy strukturalnych na przykładzie programów finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego*, przygotowanej w 2007 r. pod kierunkiem dr Agaty Jurkowskiej w ramach studiów podyplomowych Centrum Studiów Podyplomowych WSIiZ pn. *Integracja europejska – fundusze i przedsiębiorczość.*

[1] Na podstawie przepisów **ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r.** ***o Najwyższej Izbie Kontroli*** (Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.), zwanej dalej ***ustawą o NIK***. Zakres przedmiotowy kontroli NIK określony został w art. 2 tejże ustawy, a kryteria kontroli (legalność, celowość, rzetelność, gospodarność), według których oceniana jest działalność jednostek kontrolowanych w zależności od ich statusu przewiduje art. 5.

[2] W odróżnieniu od kontroli *ex-ante* (uprzedniej) lub kontroli w trakcie (przeprowadzanej w czasie działań będących jej przedmiotem). Zob. np. odpowiednie hasła w opracowaniu: *Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej/Glossary of terms related to audit in public administration*, przygotowany przez zespół pracowników NIK, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2005 r. *Glosariusz...* dostępny jest na stronach internetowych NIK (adres strony głównej www.nik.gov.pl).

[3] Por. w szczególności art. 7 ust.1, art. 10 i art. 63 *ustawy o NIK*.

rzystania środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Były to kontrole, których zbiorcze wyniki zostały zawarte w:

- *Informacji o wynikach kontroli realizacji projektów współfinasowanych z funduszy strukturalnych w ramach kontraktów wojewódzkich*, Warszawa kwiecień 2007 r.[4],
- *Informacji o wynikach kontroli wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach realizowanej w Polsce Inicjatywy Wspólnotowej Interreg III A*, Warszawa kwiecień 2007r.[5],
- *Informacji o wynikach kontroli pozyskiwania i wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej na samorządowe budownictwo drogowe*, Warszawa luty 2007 r.[6].

Kontrole te określane będą dalej – odpowiednio – jako „Kontrola kontraktów wojewódzkich", „Kontrola INTERREG III A" oraz „Kontrola drogowa"[7]. Jak dalej przedstawiono, pomimo iż kontrole te dotyczyły okresu programowania 2004-2006, ich ustalenia mogą być istotne także dla okresu 2007-2013.

Celem *kontroli kontraktów wojewódzkich* była ocena prawidłowości realizacji przez beneficjentów projektów współfinansowych z funduszy strukturalnych w ramach Zintegrowanego Progra-

[4] Kontrola nr P/06/003, okres objęty kontrolą: 1 maja 2005-30 czerwca 2006 r., przy czym ustalenia kontroli w miarę możliwości aktualizowano na koniec 2006 r.
[5] Kontrola nr P/06/005, okres objęty kontrolą: 1 maja 2004 r. – 30 września 2006 r., przy czym ustalenia były w miarę możliwości aktualizowane na dzień zakończenia czynności kontrolnych.
[6] Kontrola nr P/06/061, okres objęty kontrolą: lata 2004-2006 (pierwsze półrocze).
[7] Konsekwentnie, dla informacji o wynikach tych kontroli będą używane określenia: **„Informacja - kontrakty wojewódzkie"**, **„Informacja Interreg III A"** oraz **„Informacja drogowa"**. Informacje te stanowią **podstawowy materiał źródłowy, wykorzystany w tym artykule**. Dla zachowania jego przejrzystości zrezygnowano, z przypisów odwołujących się do konkretnych stron tych informacji.

mu Rozwoju Regionalnego (ZPORR)[8], objętych kontraktami wojewódzkimi na lata 2005-2006 r. W szczególności, ocenie podlegało zawieranie umów o dofinansowanie projektów, wydatkowanie i rozliczanie środków, kwalifikowanie do refundacji wydatków na realizację projektów oraz zaawansowanie realizacji projektów (osiągnięte efekty). Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (Instytucja Zarządzająca ZPORR), w Ministerstwie Finansów (Instytucja Płatnicza) oraz u pięćdziesięciu Beneficjentów ZPORR.

Celem *kontroli INTERREG III A* była ocena prawidłowości wdrażania i koordynacji realizacji programów INTERREG III A przez jednostki administracji publicznej uczestniczące w procesie zarządzania tymi funduszami oraz realizacji przez beneficjentów wybranych projektów, ocena stopnia osiągnięcia efektów poszczególnych projektów oraz ustalenie w jaki sposób była dokonywana kontrola finansowania, skuteczności i wydajności wykonywania zadań. Kontrolą objęto wszystkie 7 programów realizowanych w Polsce w ramach Inicjatywy INTERREG IIIA[9]. Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (Instytucja Zarządzająca) Ministerstwie Finansów (Instytucja Płatnicza), w 12 urzędach wojewódzkich (Instytucjach Pośredniczących)[10], we Władzy Wdrażającej Program Współpracy Przygranicznej PHARE

[8] Przyjętego rozporządzeniem Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. *w sprawie przyjęcia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006* (Dz.U. Nr 166 poz.1745).
[9] Tj. 2 programy trójstronne: Polska –Litwa –Rosja (Obwód Kalinigradzki), Polska – Białoruś – Ukraina oraz 5 programów dwustronnych: Polska – Meklemburgia Pomorze Przednie/Brandenburgia, Polska – Brandenburgia, Polska – Saksonia, Polska – Czechy, Polska – Słowacja.
[10] Programy w ramach INTERREG IIIA realizowane były w 12 województwach.

(WWPWP) pełniącej funkcję Wspólnego Sekretariatu Technicznego (wspomagającego Instytucję Zarządzającą oraz Instytucję Płatniczą) oraz u 12 Beneficjentów.

Kontrolę drogową przeprowadzono w 31 samorządowych jednostkach organizacyjnych, w zakresie:

- określenia szacunkowych potrzeb finansowych kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego dotyczących infrastruktury drogowej oraz roli środków z funduszy strukturalnych w zaspokojeniu tych potrzeb,
- przygotowania i składania wniosków o dofinansowanie projektów drogowych,

przygotowania i realizacji projektów drogowych,

- barier skutecznego pozyskiwania i wykorzystania środków z funduszy strukturalnych.

Celem tej kontroli było dokonanie oceny działalności samorządowych jednostek organizacyjnych w zakresie sprawności i skuteczności pozyskiwania oraz wykorzystania funduszy strukturalnych [tj. EFRR]. w ramach ZPORR oraz Sektorowego Programu Operacyjnego Transport (dalej jako SPO Transport)[11].

2. Wyniki kontroli w instytucjach odpowiedzialnych za zarządzanie środkami EFRR

NIK skontrolowała te instytucje w kontrolach *kontraktów wojewódzkich* i *INERREG III A*. W *kontroli drogowej* czynności kontrolne przeprowadzano tylko na poziomie beneficjentów. Nie-

mniej jednak wnioski wypływające z tej kontroli w znacznym stopniu dotyczyły także działalności instytucji odpowiedzialnych za ZPORR i SPO Transport.

a. ocena ogólna

W *kontroli kontraktów wojewódzkich* NIK **pozytywnie** oceniła stan wdrażania ZPORR w 2006 r., a w szczególności podjęte przez Ministra Rozwoju Regionalnego jako Instytucję Zarządzającą działania naprawcze[12] służące przyśpieszeniu wdrażania ZPORR. Na sformułowanie takiej oceny dla całego Programu pozwolił zwłaszcza stan zaawansowania 1 i 3 Priorytetu[13]. **Pozytywnie** oceniono działania Ministra Finansów (Instytucji Płatniczej) w zakresie obsługi przepływów finansowych ZPORR. Izba oceniła natomiast **negatywnie** brak skutecznej koordynacji przez Ministra Finansów wdrażania systemu informatycznego monitoringu i kontroli (SIMIK), który do czasu zakończenia kontroli nie został w pełni uruchomiony.

Ocena powyższa świadczy o postępie w realizacji ZPORR, jaki miał miejsce w 2006 r. Wszakże w kwietniu 2006 r. stan wdrażania ZPORR w roku 2005 został **negatywnie** oceniony przez NIK ze względu na opóźnienia w realizacji tego programu i niski poziom

[11] Przyjętego rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2004 r. *w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004-2006* (Dz. U. Nr 177, poz. 1828 ze zm.).

[12] W ramach „Programu naprawczego zwiększającego absorpcję funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006" przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 6 grudnia 2005 r. (dalej jako **„Program naprawczy..."**).

[13] Według *Informacji - kontrakty wojewódzkie* na koniec 2006 r. wartość zawartych umów o dofinansowanie wyniosła 97,3 % alokacji na lata 2004-2006, a zrealizowane płatności (refundacja dla beneficjentów) 38,4 % alokacji na lata 2004-2006. W zakresie 2 Priorytetu (finansowanego z EFS) Izba dostrzegła potrzebę zwiększenia rozliczania płatności dla uniknięcia ryzyka niepełnego ich wykorzystania.

wykorzystania funduszy strukturalnych[14]. NIK zwróciła uwagę, że: *wyraźna poprawa poziomu wykorzystania funduszy strukturalnych w 2006 r. została osiągnięta nie tylko dzięki podjęciu działań naprawczych przez Ministra Rozwoju Regionalnego, ale także dzięki właściwemu przygotowaniu i dużemu zaangażowaniu samorządów województw* (...).

W *kontroli INTERREG III A* NIK oceniła **pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości** działania Ministra Rozwoju Regionalnego (Instytucji Zarządzającej od dnia 31 października 2005 r.[15]) i wojewodów (Instytucji Pośredniczących) w zakresie koordynacji i wdrażania programów w ramach Inicjatywy Wspólnotowej, INTERREG IIIA, a także działania Ministra Finansów w ramach wykonywania funkcji Instytucji Płatniczej. **Negatywnie** ocenione zostały działania Ministra Gospodarki i Pracy (Instytucji Zarządzającej w latach 2004-2005), w wyniku których powstało roczne opóźnienie we wdrażaniu programów. NIK **pozytywnie** oceniła działania Ministra Rozwoju Regionalnego, które przyczyniły się do znaczącego przyspieszenia wydatkowania środków w IV kwartale 2006 r. **Negatywnie** oceniono niezrealizowanie przez stronę polską

[14] *Informacja o wynikach kontroli wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR)*, Warszawa kwiecień 2006 str. 6. Izba wskazała wówczas szereg przyczyn takiego stanu rzeczy oraz uznała za celowe podjęte działania Instytucji Zarządzającej (opracowanie „Programu naprawczego...") mające na celu usprawnienie i uproszczenie systemu wdrażania ZPORR oraz przyspieszenie wydatkowania funduszy strukturalnych.

[15] Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zostało utworzone na podstawie *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego* (Dz. U. Nr 220, poz. 1882) z dniem 31 października 2005 r. W skład tego ministerstwa weszły komórki organizacyjne obsługujące sprawy działu *rozwój regionalny* wydzielone z dotychczasowego Ministerstwa Gospodarki i Pracy.

wydatków w łącznej kwocie 7,2 mln euro w ramach 2 z 7 programów[16].

Wyniki *kontroli drogowej* pozwoliły na określenie **barier pozyskiwania** środków w ramach SPO Transport i ZPORR na budownictwo drogowe, związanych z działalnością tych instytucji. Były to:

- przewlekłość rozpatrywania wniosków o dofinansowanie projektów drogowych,
- nadmiernie rozbudowany system wniosków o dofinansowanie projektów,
- opóźnienia w wydawaniu aktów prawnych i innych dokumentów związanych z przygotowaniem wniosków o dofinansowanie projektów.

Z kolei **barierami wykorzystania** pozyskanych środków, niezależnymi od beneficjentów, a związanymi z niejednoznacznymi, nadmiernie rozbudowanymi lub nadinterpretowanymi przez właściwe instytucje aktami prawnymi lub wytycznymi były według NIK:

- wymóg opracowania i zatwierdzenia podręczników procedur wewnętrznych procedur wdrażania i kontroli (w zakresie SPO Transport),
- wstrzymywanie wypłat refundacji do czasu aneksowania umów o dofinansowanie.

[16] Programy Polska – Meklemburgia Pomorze Przednie/Brandenburgia oraz Polska–Saksonia, w ramach których strona polska zrealizowała tylko **45,6 %** wydatków. Pomimo niezrealizowania przez stronę polską tych środków, udało się uniknąć ich utraty, gdyż partnerzy niemieccy zrealizowali płatności wyższe od założonych.

b. ustalenia kontroli

Zasadniczo pozytywna ocena działalności Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie realizowanych zadań Instytucji Zarządzającej (ZPORR i INTERREG III A) związana była zwłaszcza z realizowaniem „Programu naprawczego...". Podjęte działania w istotny sposób przyczyniły się do sprawniejszej realizacji działań w ramach ZPORR czy Inicjatywy Wspólnotowej INTEREG III A[17]. Jednakże pewne działania, prowadzone już przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zrealizowane zostały z opóźnieniem[18]. Również w przypadku INTERREG III A Instytucja Zarządzająca nienależycie wywiązała się z obowiązku opracowania *Wzorcowego Podręcznika Instytucji Pośredniczącej*, którego zatwierdzenie miało miejsce dopiero w marcu 2006 r. tj. około 15 miesięcy po zatwierdzeniu programów. Ponadto, nie w pełni wyegzekwowano od wojewodów opracowanie podręczników instytucji pośredniczących. **Wynikało to w znacznej mierze z niewystarczającego stanu kadrowego**[19]. Kontrola INTERREG wykazała, że Instytucja Zarządzająca na ogół rzetelnie wywiązywała się z obowiązku weryfikacji dokumentów

[17] Przykładowo, wartość złożonych do Instytucji Zarządzających przez Instytucje Pośredniczące wniosków o płatność w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTEREG III A wzrosła w okresie lipiec-grudzień 2006 r. ponad piętnastokrotnie.

[18] Dopiero w I kwartale 2006 r. wywiązano się z obowiązku opracowania *Podręcznika Procedur Instytucji Zarządzającej* (po długotrwałych konsultacjach z Ministerstwem Finansów), co skutkowało nieterminowym (2 z 31 zbadanych przez NIK przypadków) przekazaniem środków beneficjentom, w łącznej wysokości 256,6 tys. zł.

[19] Stan osób zaangażowanych w proces zarządzania i kontroli INTERREG III A w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego wynosił 42 osoby. Ustalenia kontroli wykazały, że była to obsada niewystarczająca, zwłaszcza wobec nałożenia na Instytucję Zarządzającą dodatkowych obowiązków.

związanych z płatnościami (poświadczenia, wnioski o płatność), a stwierdzone uchybienia miały charakter formalny[20].

W zakresie ZPORR Instytucja Zarządzająca należycie wywiązała się z obowiązku zapewnienia kontraktowania środków na realizację tego programu[21] oraz rzetelnie sporządzała wymagane dokumenty o nieprawidłowościach. Z kolei wnioski o płatność do Instytucji Płatniczej były przez nią przesyłane z naruszeniem określonego terminu[22]. Nie były również – podobnie jak w roku 2005 – dotrzymywane terminy rozpatrzenia odwołań wnioskodawców od odrzucenia wniosku o dofinansowanie; w 21 z 22 badanych przypadków odwołania zostały rozpatrzone z opóźnieniami wynoszącymi od 2 do 63 dni[23].

Negatywna ocena Ministra Gospodarki i Pracy jako Instytucji Zarządzającej programami Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III A była uzasadniona przede wszystkim przewlekłym i skutkującym opóźnieniami w wydatkowaniu środków procesem przygotowywania – we współpracy z Ministrem Finansów – dokumentów programowych. Proces podpisywania porozumień określa-

[20] W 16 wnioskach na łączną wartość 11.866,3 tys. zł, wobec 31 zbadanych na łączną wartość 23.223,8 tys. zł. W 3 przypadkach dokonano weryfikacji z przekroczeniem terminu określonego w procedurach od 2 do 7 dni.

[21] Według stanu na 31 grudnia 2006 r. wartość zawartych umów o dofinansowanie wyniosła 11.118.379,3 tys. zł, tj. 97,3 % alokacji dla ZPORR na lata 2004-2006. Od 30 czerwca 2006 r. wartość zawartych umów wzrosła o 1.946.609 tys. zł (tj. z 82,3% do 97,3% alokacji na lata 2004-2006).

[22] Opóźnienia wynosiły od 3 do 43 dni i były spowodowane przede wszystkich niedotrzymaniem terminów w przekazywaniu wniosków o płatność przez Instytucje Pośredniczące oraz błędami w dokumentach, skutkujących koniecznością przeprowadzenia korekt.

[23] Przyczyną była przede wszystkim duża liczba odwołań (około 700 w okresie objętym kontrolą), konieczność ich uzupełniania oraz wyjaśniania powodów ich odrzucania. Zdaniem NIK **długotrwałość rozpatrywania odwołań ogranicza możliwość**

jących warunki zarządzania finansowego trwał **około roku** i został zakończony dopiero we wrześniu 2005 r.

Minister Finansów, realizujący zadania Instytucji Płatniczej, został pozytywnie oceniony w kontrolach *kontraktów wojewódzkich* i *INTERREG III A* w zakresie przepływów finansowych ze względu m.in. na:

- rzetelne wywiązywanie się z obowiązku weryfikacji i certyfikacji poświadczeń i zestawień wydatków oraz wniosków o refundację od Instytucji Zarządzającej,
- zgodne z przepisami i procedurami oraz dokonane bez zbędnej zwłoki wydatkowanie środków z rezerwy celowej budżetu państwa na współfinansowanie projektów i działań,
- wywiązanie się z obowiązku utrzymania płynności na rachunku pożyczek na prefinansowanie projektów (w ramach ZPORR),
- zrealizowanie (na podstawie opracowanej przez Ministerstwo Finansów metodyki) przez Urzędy Kontroli Skarbowej (UKS) zadań związanych z weryfikacją co najmniej 5 % wydatków w ramach ZPORR; natomiast kontrola taka nie została przeprowadzona w przypadku Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III A, co tłumaczono niskim poziomem płatności w 2005 r. oraz restrukturyzacją komórek kontroli skarbowej.

---

uzyskania dofinansowania przez Beneficjentów, jak również ma wpływ na terminową realizację projektów.

W dalszym ciągu, podobnie jak w związku z kontrolą realizacji ZPORR w 2005 r.[24], NIK uznała jako **nieskuteczne** działania Instytucji Płatniczej w zakresie koordynacji systemu informatycznego SIMIK. Dało to podstawy do oceny negatywnej w tym zakresie. W kontroli ustalono, że w zakresie ZPORR do systemu nie wprowadzono jeszcze wszystkich danych finansowych z wniosków projektowych oraz dotyczących zawartych umów. Powodowało to, że kolejne funkcje systemu w zakresie monitorowania, kontroli oraz sprawozdawczości nie mogły być w pełni wykorzystane[25].

Instytucje Pośredniczące (wojewodowie), których zadania wykonywały urzędy wojewódzkie, podlegały *kontroli INTERREG III A*. We wszystkich urzędach wojewódzkich stwierdzono opóźnienia w podpisywaniu z beneficjentami umów o dofinansowanie. Według stanu na koniec 2006 r. zatwierdzono 814 wniosków o dofinansowanie, na łączną kwotę 170.306,8 tys. euro, natomiast podpisano tylko 671 umów na łączną kwotę 140.618,6 tys. euro (82% liczby i wartości złożonych wniosków). Umowy były podpisywane często z przekroczeniem trzydziestodniowego terminu określonego w procedurach[26]. Kontrola wykazała przypadki nienależytego i nietermino-

[24] Zob. *Informacja o wynikach kontroli wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR)*, Warszawa kwiecień 2006.

[25] W trakcie wdrażania SIMIK wielokrotnie zmieniano harmonogramy realizacji poszczególnych zadań Harmonogram wdrożenia systemu SIMIK, w zakresie ZPORR (opracowany w dniu 21 sierpnia 2006 r.) przewidywał osiągnięcie stanu 75% uzupełnienia danych - do 31 sierpnia 2006 r. oraz 100% uzupełnienia danych - do 15 września 2006 r. **Do dnia zakończenia kontroli NIK stan ten nie został osiągnięty.** Według stanu na dzień 15 listopada 2006 r., wprowadzono 53,1% wymaganych danych w zakresie wniosków i 55,9% w zakresie zawartych umów.

[26] W skrajnym przypadku okres oczekiwania na zawarcie umowy wyniósł **393 dni**. Opóźnienia spowodowane były m.in. brakiem wytycznych Instytucji Zarządzającej, wzorów niezbędnych dokumentów, koniecznością uzupełniania nienależycie przygo-

wego wywiązywania się z obowiązków związanych ze sporządzaniem i weryfikacją wniosków o płatność, sprawozdawczością czy informowaniem o nieprawidłowościach. Na ogół rzetelnie Instytucje Pośredniczące wywiązywały się z obowiązku przeprowadzania kontroli. W 11 z 12 skontrolowanych urzędów wojewódzkich **stan kadr nie był wystarczający** dla terminowej realizacji zadań, a podejmowane w związku z tym działania wojewodów okazały się mało skuteczne[27].

W kontroli tej oceniono jako **nieprawidłowy przebieg procesu naboru i oceny wniosków o dofinansowanie** dla 2 programów[28], przeprowadzony przez WWPWP ze względu na nienależytą i nieterminową weryfikację wniosków[29]. WWPWP należycie wywiązała się natomiast z obowiązków Instytucji Doradczej dla 5 programów[30].

towanych wniosków o dofinansowanie oraz częstymi zmianami w procedurach zawierania umów.

[27] Przy stanie zatrudnienia ogółem we wszystkich Instytucjach Pośredniczących wynoszącym 135 osób (zatem średnio ponad 11), wskazywano na konieczność zatrudnienia dodatkowych 42 osób (blisko 1/3 stanu).

[28] Polska-Białoruś-Ukraina oraz Polska-Słowacja.

[29] Opóźnienia wyniosły od 2 do 118 dni. Po przeprowadzeniu przez WWPWP oceny formalnej pracownicy Instytucji Pośredniczących (urzędów wojewódzkich) wykryli błędy w 48 spośród 64 wniosków o dofinansowanie na łączną kwotę 80.885,6 tys. zł (tj. 83,7 % wartości tych wniosków), co spowodowało przedłużenie okresu weryfikacji wniosków o czas ponownego dokonywania przez WWPWP korekt i uzupełnień, a także opóźnienie zawierania umów o dofinansowanie średnio o 3,5 miesiąca. Podjęte działania naprawcze pozwoliły usprawnić ten proces w kolejnych naborach.

[30] Polska – Meklemburgia Pomorze Przednie/Brandenburgia, Polska – Brandenburgia, Polska – Saksonia, Polska – Czechy, Polska–Litwa –Rosja (Obwód Kalinigradzki).

3. Wyniki kontroli NIK u Beneficjentów

a. ocena ogólna

W *kontroli kontraktów wojewódzkich* NIK **pozytywnie, mimo stwierdzonych uchybień** oceniła realizację przez beneficjentów projektów w ramach ZPORR, objętych kontraktami wojewódzkimi. Stwierdzone uchybienia nie miały zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność. **Wykorzystanie środków z UE na projekty było zgodne z przeznaczeniem.** Wydatki przedstawione we wnioskach o płatność spełniały warunki otrzymania refundacji Rozliczenie wydatków przebiegało w sposób prawidłowy, a założone przez beneficjentów efekty realizacji projektów zostały osiągnięte. Ocena potwierdziła wcześniejsze doświadczenia NIK, że beneficjenci ZPORR na ogół prawidłowo realizują projekty[31].

W ramach ogólnej oceny kontrolowanej działalności *kontroli INTEREG III A* NIK stwierdziła, że *beneficjenci realizowali projekty na ogół zgodnie z umowami o dofinansowanie a zrealizowane wydatki (poza dwoma wyjątkami) kwalifikowały się do refundacji z* [EFRR].

W *kontroli drogowej* NIK **pozytywnie** oceniła działania skontrolowanych jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego w zakresie przygotowania projektów drogowych, spełniających warunki ich dofinansowania z funduszy strukturalnych zarówno w ramach ZPORR, jak i SPO Transport.

[31] W kontroli *wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR)* NIK pozytywnie, poza jednym wyjątkiem oceniła realizację projektów przez beneficjentów – wykorzystanie środków UE na te projekty było zgodne z przeznaczeniem a zrealizowane wydatki kwalifikowały się do refundacji z funduszy strukturalnych. Zob. informacja z tej kontroli, str. 6.

b. ustalenia kontroli

W *kontroli kontraktów wojewódzkich* Izba co do zasady pozytywnie oceniła realizację projektów przez Beneficjentów ZPORR[32]. Do dnia zakończenia kontroli projekty zostały w większości przypadków zakończone, a zakładane efekty osiągnięte. Większość beneficjentów prawidłowo kwalifikowała wydatki do refundacji[33]. Łączny budżet projektów objętych kontrolą, realizowanych w ramach priorytetów finansowanych z EFRR wynosił:

- plan 355.317,5 tys. zł, w tym środki EFRR – 194.509 tys. zł (62 %)
- wykonanie 333.754,1 tys. zł, w tym środki EFRR – 171.729,1 tys. zł (60,3 %),

co stanowiło realizację planu w 93,9 % (koszty ogółem), a w zakresie finansowania z EFRR w 88,3 %. Mniejsze niż zakładano koszty realizacji projektów wynikały przede wszystkim z „wynegocjowania" niższych cen w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych.

Kontrola wykazała, że beneficjenci ZPORR złożyli wnioski o dofinansowanie oraz dokonywali poprawek we wnioskach w

[32] Z uwagi na skalę nieprawidłowości, negatywnie zostało ocenionych 2 beneficjentów, realizujących projekty finansowane z EFRR; nieprawidłowości te wpłynęły na osiągnięcie efektów rzeczowych projektów.

[33] W wyniku weryfikacji wniosków o płatność przez właściwe instytucje nie uznano wydatków w kwocie 78,3 tys. zł. NIK stwierdziła **nieprawidłowości** w zakresie kwalifikowania wydatków do refundacji w kwocie **2.733,9 tys. zł.**, co stanowiło **0,8 %** wszystkich wydatków skontrolowanych projektów. Dane powyższe dotyczą ZPORR, bez rozbicia na poszczególne priorytety. Nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim naruszenia przepisów o zamówieniach publicznych oraz wystąpienia o refundację wydatków na roboty dodatkowe, nieobjęte wnioskiem o dofinansowanie.

wymaganych terminach. Umowy o dofinansowanie były podpisywane przez beneficjentów z wojewodami w terminach od 2 do 13 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Stwierdzone przekroczenia obowiązujących terminów były spowodowane nienależytym sporządzaniem wniosków; podstawową przyczyną były często zmieniające się przepisy prawa i wytyczne Instytucji Zarządzającej. W większości przypadków prawidłowo wywiązano się z obowiązku zabezpieczenia wykonania umowy o dofinansowanie. Beneficjenci należycie wywiązali się (z wyjątkami) z obowiązków promocji i informacji, wyodrębnienia ewidencji księgowej, terminowości składania sprawozdań[34] oraz realizacji zaleceń pokontrolnych właściwych instytucji.

NIK ustaliła, że 12 beneficjentów realizujących 16 projektów objętych *kontrolą INTERREG III A* (o wartości ogółem 35.700,1 tys. zł , w tym dofinansowanie z EFRR w łącznej kwocie 24.216,7 tys. zł) w większości przypadków prawidłowo realizowało te projekty. Tym niemniej, w przypadku trzech projektów (19 %) dokonano refundacji wydatków o łącznej wysokości 54,2 tys. zł, które nie kwalifikowały się do wsparcia z EFRR. Ponadto, u 5 z 12 beneficjentów stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości, które nie miały istotnego wpływu na realizację i rozliczenie projektów, a w jednym przypadku zakres zrealizowanej inwestycji odbiegał od założeń dokumentacji projektowej. Stwierdzono, że określone przez beneficjentów wskaźniki osiągnięcia celów projektu zostały osiągnięte.

Wobec powyższego, NIK wystąpiła o ponowne przeanalizowanie i rozliczenie wydatków.

[34] Jednakże aż **78 % sprawozdań** w pierwszej wersji **zawierało błędy** i musiało być korygowane.

Jedynie w jednym przypadku nie osiągnięto w pełnym zakresie zaplanowanych wskaźników[35].

Kontrola wykazała, że beneficjenci wywiązali się z obowiązków informacji i promocji. W większości (8 z 12) beneficjenci rzetelnie prowadzili ewidencję wydatków projektów, a stwierdzone nieprawidłowości u pozostałych beneficjentów nie miały wpływy na realizację i rozliczenie projektów.

W *kontroli drogowej* ustalono, m.in., że udział dofinansowania środków EFRR w ramach ZPORR i SPO Transport był niższy od jego możliwej górnej granicy (75 %) i wynosił dla skontrolowanych Projektów 62,5 % (ogółem). Wynikało to głównie z ograniczonych środków na lata 2004-2006 w stosunku do zapotrzebowania na te środki. Projekty drogowe, realizowane przez skontrolowanych beneficjentów pozwolą zaspokoić ok. **7 %** szacunkowych potrzeb w zakresie dostosowania do standardów unijnych gęstości sieci i technicznych parametrów zarządzanych przez nich dróg. Mimo pozytywnej oceny kontrolowanych beneficjentów NIK stwierdziła okoliczności leżące po ich stronie, mające negatywny wpływ na realizację projektów. Były to:

- na etapie pozyskiwania środków: niewystarczające przygotowanie organizacyjne i kadrowe,
- na etapie wykorzystywania pozyskanych środków: przewlekłość procedur udzielania zamówień publicznych[36],

[35] Projekt o wartości dofinansowania z EFRR 156,8 tys. zł, w którym nie zorganizowano jednego ze spotkań oraz jednego z projektów partnerskich, którego organizację przejął partner litewski. Kontrola wykazała, że okoliczności te nie miały negatywnego wpływu na prawidłowość zrealizowania i rozliczenia finansowego.

[36] W przypadku 13 na 30 zbadanych projektów **czas tych postępowań** (licząc od pierwszego terminu otwarcia ofert) **trwał około 10 miesięcy**. Spowodowane to było

opóźnienia w wykonawstwie robót drogowych oraz błędy we wnioskach o płatność, skutkujące przedłużeniem procedury rozpatrywania wniosków.

4. Skutki przeprowadzonych kontroli

Mając na uwadze zadania NIK, jak i jej ogólne standardy kontroli[37], przeprowadzenie kontroli w danym obszarze winno przyczyniać się do polepszenia stwierdzonego stanu rzeczy. W moim przekonaniu nie powinien temu stać na przeszkodzie fakt, że Izba wykonuje zadania ściśle kontrolne, a nie została wyposażona w środki nadzorcze[38].

a. wnioski pokontrolne i działania podjęte w związku z ustaleniami kontroli

Zgodnie z treścią art. 62 ust. 1 ustawy o NIK kierownik jednostki kontrolowanej jest obowiązany, w terminie określonym w

przede wszystkim składaniem protestów i odwołań, przy czym w 5 przypadkach wystąpiła konieczność uwzględnieni protestów co – zdaniem NIK – wynikało z nierzetelnej pracy komisji przetargowych lub niewłaściwie opracowanych warunków zamówienia.

[37] W szczególności standard nr 1.4 w brzmieniu: *„działalność NIK ma na celu ocenę funkcjonowania państwa i gospodarowania środkami publicznymi, a także* ***pozytywne oddziaływanie*** [podkreślenie własne] *na funkcjonowanie administracji państwowej oraz wszystkich podmiotów wykonujących zadania publiczne lub korzystających ze środków publicznych, poprzez wskazywanie zagrożeń, nieprawidłowości, nierzetelności i braku uczciwości w wykonywaniu zadań publicznych, jak również poprzez propagowanie dbałości o porządek prawny, odpowiedzialność i najlepsze praktyki zarządzania majątkiem i środkami publicznymi"*. Ogólne standardy kontroli NIK są dostępne na stronach internetowych Izby.

[38] Zob. w szczególności art. 2,5, 28, 53 i 60 *ustawy o NIK*. Na ogół uznaje się, że **kontrola** obejmuje 1) obserwację istniejącego stanu rzeczy 2) porównanie z określonym wzorcem zachowania 3) stwierdzenie różnic i przedstawienie wniosków. Zastosowanie środków władczych nie należy jednak do organu kontrolnego, a ich możliwość ich zastosowania w celu przywrócenia (osiągnięcia) stanu uznanego za pożądany stanowi element **nadzoru**. Por. np. E.Ura, E.Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001, str. 204 i przywołana tam literatura.

wystąpieniu pokontrolnym, poinformować NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków zawartych w tym wystąpieniu oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

a.i. wnioski kierowane do instytucji i ich realizacja

W związku z *kontrolą kontraktów wojewódzkich* NIK wnioskowała do:

- Ministra Rozwoju Regionalnego m.in. o:
  - kontynuację działań w celu przyśpieszenia procesu kontraktowania i wydatkowania środków,
  - terminowe przekazywanie informacji o nieprawidłowościach właściwym służbom Ministerstwa Finansów z zapewnieniem wszystkich wymaganych elementów,
  - podjęcie działań w celu przestrzegania obowiązujących terminów w zakresie rozpatrywania odwołań projektodawców oraz opracowywania planów kontroli

  w odpowiedzi na co Minister poinformował, iż podjął działania w celu pełnej realizacji wniosków pokontrolnych NIK.
- Ministra Finansów o podjęcie działań w celu jak najszybszego wdrożenia SIMIK; Minister odpowiedział m.in., że proces wdrażania SIMIK w zakresie programowania został praktycznie zakończony, a terminy wdrożenia modułu finansowego zostaną uzgodnione z Instytucją Zarządzającą ZPORR.

W związku z *kontrolą INTERREG III A* NIK wnioskowała do:

- Ministra Rozwoju Regionalnego o:
  - podjęcie działań w celu zapewnienia pełnego wykorzystania środków dla strony polskiej;
  - niedopuszczenie w przyszłości do sytuacji utraty środków z powodu opieszałych działań właściwych instytucji;
  - zatwierdzenie pozostałych podręczników procedur Instytucji Pośredniczących;
  - staranne przygotowywanie zbiorczych wniosków o refundację dla Instytucji Płatniczej,

w odpowiedzi na co Minister poinformował, że:

- odpowiednim wojewodom zaangażowanym w realizację programów INTERREG IIIA został wyznaczony plan sporządzania zbiorczych wniosków o refundację do MRR na każdy kwartał 2007 r., który ma umożliwić sprawne wydatkowanie środków,
- dla zapewnienia odpowiedniego tempa wdrażania programów oraz płynności w przekazywaniu refundacji dla beneficjentów projektów podtrzymano miesięczne przekazywanie wniosków o refundację z urzędów wojewódzkich do ministerstwa,
- prowadzony jest bieżący monitoring i analiza realizacji prognoz przez urzędy wojewódzkie wraz ze wskazaniem zatorów finansowych w poświad-

czaniu wydatków beneficjentów i apelami o intensyfikację działań w danym województwie,

- prace związane z zatwierdzeniem podręczników procedur Instytucji Pośredniczących znajdują się w ostatniej fazie uzgodnień z odpowiednimi urzędami wojewódzkimi

- Ministra Finansów m.in. o:

- niedopuszczenie w przyszłości do sytuacji utraty środków z powodu opieszałych działań właściwych instytucji,

- przeprowadzenie w ramach INTERREG III A kontroli, określonych w art. 10-12 rozporządzenia Komisji Nr 438/2001

- terminowe informowanie Komisji Europejskiej o nieprawidłowościach lub ich braku w zakresie wykorzystania funduszy strukturalnych,

w odpowiedzi na co Minister poinformował m.in., że

- Minister Finansów realizuje zadania Instytucji Płatniczej/Subpłatniczej dla programów INTERREG IIIA niezwłocznie, zgodnie z zatwierdzonymi procedurami,

- pracownicy odpowiedniego departamentu Ministerstwa Finansów rozpoczęli w Instytucji Zarządzającej czynności sprawdzające w zakresie badań i oceny systemów zarządzania i kontroli w ramach programów INTERREG IIIA. Ponadto została wszczęta przez UKS w Białymstoku kontrola pilo-

tażowa w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim, a na początku marca 2007 pozostałe UKS rozpoczną takie kontrole,

- w ministerstwie wprowadzono odpowiednie procedury zapewniające prawidłowe i terminowe przekazywanie do KE informacji o nieprawidłowościach lub ich braku.

Po zakończeniu kontroli wnioski zostały skierowane również do Dyrektora WWPWP (przede wszystkim o rzetelne i terminowe prowadzenie oceny formalnej wniosków o dofinansowanie oraz rzetelne dokumentowanie oceny technicznej) oraz do wojewodów[39].

W kontroli drogowej ze względu na jej zakres podmiotowy (jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego - beneficjenci) wystąpienia pokontrolne nie były kierowane do instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie ZPORR i SPO Transport. Sposobem przedstawienia tym instytucjom wyników kontroli było, stosowanie do art. 64 ust. 2 *ustawy o NIK*[40], przekazanie im *informacji drogowej*[41].

[39] Łącznie 26 wniosków dotyczących m.in. zatwierdzenia i wdrożenia procedur, terminowego zawieranie umów o dofinansowanie, terminowej weryfikacji wniosków o płatność.

[40] Zgodnie z treścią tego przepisu, informacje o wynikach kontroli przed przedłożeniem Sejmowi, Prezydentowi RP i Prezesowi Rady Ministrów, Prezes NIK przesyła właściwym naczelnym lub centralnym organom państwowym, które w terminie 7 dni od dnia otrzymania mogą przedstawić swoje stanowisko, które dołącza się do informacji, a Prezes NIK może do tego stanowiska przedstawić swoją opinię.

[41] Por. zał. Nr 5.6 do tej informacji pt. *Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.*

a.ii. wnioski kierowane do Beneficjentów

Wnioski pokontrolne kierowane do beneficjentów były w omawianych kontrolach w pewnych zakres zbieżne. Dotyczyło to przede wszystkim zagadnień związanych z:

- koniecznością **prawidłowego sporządzania wniosków o płatność** (wszystkie trzy omawiane kontrole) i sprawozdań z realizacji projektów (*kontrola INTERREG III A* i *kontraktów wojewódzkich*)
- zapewnienia prawidłowości udzielania zamówień publicznych (*kontrola kontraktów wojewódzkich*), a w szczególności wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości w pracach komisji przetargowych (*kontrola drogowa*),

W związku z *kontrolą drogową* wnioskowano także m.in. o:

- podjęcie niezwłocznych działań zmierzającego do uregulowania stanu prawnego terenów pod budownictwo drogowe,
- usprawnienie opracowywania aneksów do umów o dofinansowanie projektów,
- zamieszczenie w planach audytu wewnętrznego zadań dotyczących sprawności pozyskiwania i wykorzystywania środków UE.

W odpowiedzi kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali o przyjęciu wniosków pokontrolnych do realizacji lub o ich zrealizowaniu.

b. reakcje na wyniki kontroli w mediach

Uzasadnionym dążeniem NIK winno być poinformowanie (z zachowaniem przewidzianych prawem warunków) o wynikach

kontroli nie tylko organów władzy publicznej, ale także – w sposób możliwie najszerszy - społeczeństwa. Celowi temu służy oczywiście m.in. publikowanie informacji o wynikach kontroli w Biuletynie Informacji Publicznej NIK. Taka forma przekazu podlega jednak istotnym ograniczeniom; choćby ze względu specjalistyczny język oraz obszerność tych dokumentów[42]. Dlatego też nie do przecenienia jest rola mediów jako pośrednika pomiędzy Izbą a społeczeństwem.

W przypadku omawianych kontroli, inaczej niż ma to miejsce niejednokrotnie, przekaz medialny był znikomy. Kontrole te nie były przedmiotem relacji telewizyjnych[43]. W dwóch stacjach radiowych pojawiły się wzmianki o *kontroli kontraktów wojewódzkich*, przy czym jedna skoncentrowała się na coraz lepszym wykorzystaniu funduszy unijnych przez samorządy, a druga na problemach związanych z SIMIK[44]. Podobnie, krótkie wzmianki o tej kontroli ukazały się w prasie, w dziennikach biznesowo-prawnych[45]. Wzmianki w prasie (z odesłaniem do stron internetowych NIK) doczekała się też *kontrola drogowa*[46].

---

[42] Przykładowo, *informacja drogowa* liczy 68 stron. Istotną rolę w przełamaniu tej bariery pełnią tzw. skróty prasowe, zamieszczone na stronach Biuletynu Informacji Publicznej NIK, syntetycznie przedstawiające najważniejsze wyniki danej kontroli.

[43] Informacje dotyczące zakresu odzewu na kontrole w mediach przedstawiono na podstawie analizy materiałów zamieszczonych na stronach internetowych NIK przez służby rzecznika prasowego Izby.

[44] Źródło jw. „przegląd radiowy" z 17 maja 2007 r.

[45] Gazeta Prawna, 18.05.2007, *Informatyzacja nie funkcjonuje*, Gazeta Prawna, 18.05.2007, *Nieudolny SIMIK*, Puls Biznesu, 18.05.2007, *NIK krytycznie o systemie SIMIK*.

[46] Gazeta Prawna 23.04.2007 rubryka *Co nowego*: *„**PRZEWLEKŁE PROCEDURY DROGOWE.** Przewlekłe procedury przetargowe bardzo źle wpływają na stopień wykorzystania funduszy strukturalnych, co po raz kolejny potwierdziła Najwyższa Izba Kontroli. Negatywnie oceniła czas trwania procedur przetargowych związanych z budową dróg samorządowych. Aż 10 miesięcy trwało postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w 13 na 30 przypadków zbadanych przez Izbę".*

Przyczyny ograniczonego zainteresowania mediów należy upatrywać, jak sądzę po pierwsze w tym, że wyniki omawianych kontroli były po pierwsze generalnie pozytywnie, co w naturalny dla mediów sposób ogranicza ich zainteresowanie[47]*. Po drugie, rozległa i skomplikowana problematyka tych kontroli, utrudniała z pewnością syntetyczne uchwycenie istoty ustaleń i ich jeszcze krótsze przedstawienie odbiorcom, zwłaszcza w radiu czy telewizji. Po trzecie wreszcie, ustalenia NIK nie stanowiły raczej żadnych „rewolucyjnych odkryć", lecz potwierdzały – i to z przynależnym kontroli* ex-post *opóźnieniem – opinie i uwagi specjalistów w dziedzinie zarządzania środkami UE czy samych beneficjentów*[48].

5. Zalecenia dla okresu 2007-2013

Ustalenia przedstawionych kontroli pozwoliły sformułować szereg uwag i zaleceń o bardziej ogólnym charakterze, odnoszących się do okresu 2007-2013. W szczególności były to :

- w informacji z kontroli drogowej poddano pod rozwagę Ministra Rozwoju Regionalnego opracowanie procedur systemu zarządzania i kontroli programów pod kątem spełnienia tylko koniecznych wymogów prawa wspólnotowego; ustalenia kontroli wykazały bowiem, że zasadniczą trudnością w skutecznym wykorzystywaniu środków z funduszy

[47] Często (o ile nie zbyt często) działających zgodnie z formułą „good news – no news, bad news - good news".
[48] Por. np. M.Wojtuch, *Fundusze z UE – jak uniknąć błędów*, Gazeta Prawna 30.03.2005, M.Musioł, K.Piłat, *Dotacje w biurokratycznym gorsecie*, Gazeta Prawna 15.02.2006.

strukturalnych było zbyt skomplikowane prawodawstwo krajowe, w wielu przypadkach wykraczające poza przepisy unijne;

- w informacji z *kontroli INTERREG III A* m.in.

  - przypomniano, że NIK wielokrotnie wskazywała na występujące w kontrolowanych instytucjach **problemy kadrowe** w komórkach obsługujących środki UE, które wpływały negatywnie na sprawne wykorzystanie środków dostępnych z funduszy strukturalnych, dlatego też wnioskowano o zapewnienie odpowiedniego stanu kadr w instytucjach wdrażających programy współpracy przygranicznej,

  - zwrócono uwagę, że projekty często finansowane są z wielu różnych źródeł, więc istnieje **ryzyko podwójnego sfinansowania** przedsięwzięcia, a ograniczeniu tego ryzyka mogłoby być pomocne wprowadzenie dodatkowych klauzul do umów z beneficjentami oraz szersza wymiana informacji pomiędzy instytucjami,

  - wnioskowano o terminowe wdrożenie systemu informatycznego monitoringu dla programów realizowanych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013;

- w informacji z *kontroli kontraktów* wojewódzkich:

- NIK stwierdziła, że właściwe przygotowanie i duże zaangażowanie samorządów województw stanowi **dobrą podstawę** do zarządzania przez te samorządy środkami dla regionów z alokacji 2007-2013,

- podkreślono, że warunkiem prawidłowego zarządzania i wykorzystania środków UE jest wdrożenie w urzędach administracji publicznej sprawnego i spójnego **systemu kontroli wewnętrznej**, zapewniającego należyty przebieg procesów realizacji zadań i wydatkowania środków publicznych,

- przedstawiono uwagi dotyczące nadmiernego rozbudowania procedur, zbyt skomplikowanych i mało elastycznych oraz ich częstych zmian, co powodowało, że beneficjentom trudno było przebrnąć przez proces realizacji projektu,

- Izba podkreśliła, że warunkiem szybkiego i sprawnego działania administracji publicznej jest wykorzystywanie narzędzi informatycznych; niezbędnym jest zatem terminowe wdrożenie **nowego systemu informatycznego** monitoringu i realizacji programów realizowanych w okresie 2007-2013,

- NIK stwierdziła, że dla wykorzystania środków okresu 2007-2013 ważne są **doświadczenia wynikające z „Programu naprawczego..."**, w szcze-

gólności związane z wprowadzeniem uproszczeń procedur, rezygnacji z niepotrzebnych wymogów formalnych, uporządkowania i przejrzystego podziału zadań i obowiązków pomiędzy instytucjami, stałemu monitorowaniu wykonywania zadań i reagowania na bieżąco na zagrożenia, skoncentrowania zarządzania i kontroli funduszy strukturalnych oraz odpowiedzialności za funkcjonowanie systemu w jednej instytucji,

- Izba wnioskowała o odpowiednio **wczesne i przejrzyste określenie procedur** przed rozpoczęciem wdrażania programów na lata 2007-2013 oraz pilne podjęcie przez Ministra Rozwoju Regionalnego oraz Ministra Finansów działań prowadzących do jak najszybszego uruchomienia systemu informatycznego dla nowego okresu programowania.

Podsumowanie

Jak zostało to przedstawione, NIK przeprowadzając kontrole w zakresie związanym z wykorzystaniem środków EFRR okresu programowania 2004-2006 zidentyfikowała, i co może ważniejsze, **zwymiarowała** szereg zjawisk związanych z zarządzaniem funduszami strukturalnymi w Polsce. Wyniki przedstawionych kontroli powinny przyczynić się także do sprawniejszego zarządzania środ-

kami funduszy strukturalnych w okresie 2007-2013. W moim przekonaniu, jednym z najważniejszych problemów podniesionych przez NIK jest **zapewnienie właściwego stanu kadry w instytucjach odpowiedzialnych za wdrażanie funduszy strukturalnych**. Z informatyzacją w końcu sobie poradzimy, natomiast już dziś warto zastanowić się, jak zapewnić tym instytucjom właściwych fachowców, a zwłaszcza jak zatrzymać najlepszych.

Elżbieta Śnieżek-Strój

Społeczeństwo obywatelskie w Polsce. Rzeczywistość czy fikcja?

„W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny (…) my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej (…) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”[1].

Te słowa zawarte w Preambule Konstytucji są jednocześnie kwintesencją definicji państwa demokratycznego, opartego na solidarności, porozumieniu i współpracy między władzą wybraną w wolnych wyborach, sektorem rynkowym, opartym na wolności prowadzenia działalności gospodarczej i własności prywatnej oraz sektorem pozarządowym, przejawiającym się w inicjatywach obywateli i zrzeszaniu się ich na rzecz dobra wspólnego. Sektor ten zwany trzecim, pomimo swej wielowiekowej tradycji i udowodnionej przydatności społecznej jest najmłodszym legislacyjnie partnerem, do niedawna jeszcze spychanym na margines życia polityczno-gospodarczo-społecznego w Polsce.

W ostatnich latach wiele się mówi o roli, jaką pełnią organizacje pozarządowe w budowaniu dojrzałej demokracji. Czy są to

[1] Konstytucja RP z 1997.

ZNZE WSIiZ 3/2007 (5), ISSN 1689-9229, s. 29-26

tylko same teorie? Czy Polska poprzez swoją akcesję do struktur Wspólnot Europejskich została niejako zmuszona do zaakceptowania warunku włączenia partnerów społecznych jako pełnoprawnego uczestnika do sprawowania rzeczywistej władzy? Czy uzurpujący sobie prawo wyłączności władczej kręgi politycznej elity są gotowe dzielić się z maluczkimi swymi kompetencjami? Czy władza realizuje główną zasadę ustrojową, dwukrotnie zapisaną w polskiej Ustawie Zasadniczej? Czy kolejne zwane demokratycznymi rządy i parlament prowadzą działania prawodawcze, umożliwiające działalność strukturom pozarządowym? Czy prawa organizacji społecznych są respektowane?

Gdzie szukać odpowiedzi na pytania o stan polskiej świadomości obywatelskiej? Czy sami zainteresowani, zwykli ludzie są skłonni samodzielnie rozwiązywać swoje problemy? Jaka jest zatem aktywność społeczna Polaków? Co powoduje, że angażują się w sprawy społeczne? Jaka jest wreszcie odpowiedź tej drugiej, obywatelskiej strony na zachętę do współpracy i dialogu, wykazywaną przez sferę publiczną?

Niniejsze rozważania są próbą oceny stanu trzeciego sektora w okresie po transformacji ustrojowej. Czy Polska poradziła sobie przez te kilkanaście lat z nową rzeczywistością, czy nadąża za europejskimi standardami? Czy organizacje pozarządowe są potrzebne? Co jest silniejsze? Oczekiwanie na mannę z nieba, czy branie spraw w swoje ręce?

W wielowiekowym procesie historycznym filantropia ewoluowała w kierunku współczesnej pomocniczości. Powstające organizacje społeczne zajmujące się uprzednio świadczeniem doraźnej

pomocy charytatywnej przejęły obowiązki realizowania świadczeń ustawowych w powojennym państwie opiekuńczym i wykonywaniem usług społecznych we współczesnym systemie subsydiarnym[2]. Kto kogo zatem wspiera na gruncie wewnątrzpaństwowym? Otóż jest to władza publiczna, która zostaje powołana po to, aby pomagać społeczności lokalnej w realizacji jej celów na poziomie najniższym, czyli dotyczącym jednostki w sposób pośredni lub bezpośredni[3]. Cechą zasady subsydiarności jest też to, że zadania, których nie da się zrealizować na szczeblu najniższym są przenoszone do wykonania na wyższy stopień w hierarchii władzy państwowej państwa demokratycznego. Wspólnoty zwane wyższymi mają służyć niższym. Należy zatem uprzywilejować tę najmniejszą wspólnotę, ponieważ jest ona najbliższa ludziom i ich problemom[4].

W Rozdziale I „Rzeczpospolita" ustawy zasadniczej, w art. 20 czytamy: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej"[5]. Powyższe zapisy mówią, że władza publiczna jest konstytucyjnie zobowiązana do stosowania dialogu społecznego, a nie używania go jako instrumentu rządzenia. Dialog społeczny jest więc swego rodzaju debatą o interesach społecznych. Jego reguły zaczęły się kształtować w pierwszym

[2] Subsydiarność to termin pochodzący od łacińskiego słowa *subsydium*, oznaczający wsparcie, gromadzenie rezerw, [w:] M. Szymczak (red.), *Słownik Języka Polskiego,* Warszawa 1989, s. 366
[3] M. Szewczyk, *Instytucjonalnie uwarunkowane lokalne aspekty subsydiarności,* [z:] http://9_Marcin%20Szewczyk_Instytucjonalnie.pdf., z dnia 9.11.2006, s. 196.
[4] M. Załuska, J. Boczoń (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim,* BPS, Katowice 1998, s. 15.
[5] Konstytucja…, dz. cyt.

etapie transformacji, co sprowadziło jego zakres do budowania nowej kultury stosunków pracy oraz wpływania na politykę społeczno-gospodarczą. Z powodu intensywnych procesów globalizacyjnych oraz gwałtownego natężenia gry interesów głównych partnerów społecznych, którymi są: organy samorządu terytorialnego, związki zawodowe, organizacje pracodawców, stowarzyszenia społeczne i przedstawicielstwa środowisk zawodowych i twórczych, przejście do wyższego etapu dialogowania jest bardzo trudne, a bez niego budowanie społeczeństwa obywatelskiego przebiega w sposób niewłaściwy[6], odbiegający od standardów zachodnio-europejskich.

Sektor organizacji pozarządowych w Polsce jest stale kształtującą się sferą życia społecznego. Zdano sobie sprawę jak ważne dla właściwego funkcjonowania demokratycznego państwa jest uruchomienie potencjału kapitału społeczności lokalnych, zwłaszcza, gdy mają one poczucie, że pracują dla siebie. Wobec zjawiska globalizacji jest to przeciwstawianie się masowości. Organizacje społeczne są zatem najlepszą podstawą do rozwoju współczesnej demokracji. Są skarbnicą rzetelnej wiedzy o problemach, jakie dotykają społeczności lokalne; umieją je diagnozować i mają pomysły na ich niwelowanie.

W każdym społeczeństwie o ukonstytuowanej demokracji funkcjonują trzy sektory. Pierwszy z nich – państwowy lub publiczny spełnia funkcję redystrybucji dóbr, dokonywanej według określo-

[6] http://www.mps.gov.pl/index.php?gid=433, z dnia 25.04.2007.

nych kryteriów, w oparciu o zasadę egalitaryzmu, czyli równości oraz zasadę bezpieczeństwa[7].

Drugi sektor to rynek – biznes i przedsiębiorczość. Jest to sfera prywatna, oparta na produkcji, zaspokajająca potrzeby materialne, działająca zarobkowo.

Trzeci sektor obejmuje sferę socjalną lub społeczną, zajmując się zaspokajaniem potrzeb osobistych ludzi zgodnie z wartościami i zasadami moralnymi. Tu motorem działań jest dobro wspólne i solidaryzm społeczny[8], które są budowane przez formalne lub nieformalne grupy, podejmujące działalność społeczną i nie nastawione na zysk, skąd często nazywane są organizacjami *non-profit.* Sektor ten jest niezależny od państwa, lecz jest z nim nierozerwalnie związany, bowiem realizując specyficznego rodzaju usługi dla jednostek wyręcza niejako państwo od obowiązku świadczenia przez niego oczekiwanych działań zaspokajających potrzeby społeczeństwa.

Działalność współczesnych organizacji pozarządowych jest wyrazicielem dojrzałości społeczeństwa obywatelskiego, które to jest przestrzenią pozostawioną dla swobodnego zrzeszania się. Ową przestrzeń wypełniają zależności uformowane na rzecz ideologii, zainteresowań, wiary czy rodziny[9]. Innymi słowy społeczeństwo obywatelskie najkrócej można utożsamić z grupami i organizacjami, które działają niezależnie od państwa i rynku, aby promować zróżnicowane interesy społeczne[10]. Stanowi ono łącznik między jednostką a społeczeństwem, obywatelem a państwem oraz stanowi kanwę

[7] M. Szewczyk, *Instytucjonalnie…,* dz. cyt. s. 203.
[8] Tamże.
[9] M. Witkowska, A. Wierzbicki, *Społeczeństwo…*, dz. cyt., s. 87.
[10] Definicja stosowana przez np. Bank Światowy

niezależnego od państwa rozwoju obywateli. Głównym atutem jest samorealizujący się człowiek – obywatel autonomiczny, akceptujący, szukający uznania u innych, który bierze czynny udział w działalności ekonomicznej, kulturalnej, domowej oraz stowarzyszeniowej, które rodzą się w lokalnym środowisku, nieograniczonym żadnymi naciskami władzy państwowej, a przejawiają się w formie dobrowolnych organizacji. Siatka tych organizacji pozwala artykułować i harmonizować interesy – w ramach uznawanych reguł – oraz przysposabiać do uprawiania polityki[11].

Do najistotniejszych cech społeczeństwa obywatelskiego należą: tolerancja, otwartość, racjonalność, poszanowanie innych kultur, uznanie praw równości, chęć wzajemnego zrozumienia. Wszystkie one zapewniają korzyści całemu społeczeństwu.

Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego można rozpatrywać na wielu płaszczyznach różnych dyscyplin naukowych. Ma ono swoje miejsce w myśli filozoficznej, socjologicznej, politologicznej oraz w psychologii. Mnogość definicji społeczeństwa obywatelskiego pozwala wygenerować sześć warunków, które są niezbędne do jego pełnej realizacji:

- suwerenem władzy jest naród sprawujący ją poprzez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio,
- władza działa w granicach i na podstawie prawa,
- system źródeł prawa uwzględnia interesy obywateli,
- funkcjonują instytucje gwarantujące przestrzeganie praw (Trybunał Konstytucyjny, Rzecznik Praw Obywatelskich),

[11] W. Skrzydło, M. Chmaj (red.), *Encyklopedia politologii,* t. 2, *Ustroje państwowe,* Kraków 2000.

- zapewnia się obywatelom możliwość uczestnictwa w życiu społecznym, istnieją prawne gwarancje tworzenia organizacji wyrażających interesy obywateli[12].

Jakie zaś są determinanty obywatelskości?

Pierwszym z nich jest kapitał ludzki, który składa się z wiedzy, umiejętności i energii całego społeczeństwa lub narodu. Zasób ten stanowi podstawę rozwoju społecznego i zależy od potencjału demograficznego społeczności państwa. Każdy człowiek bowiem, niezależnie od wieku zdobywając wiedzę inwestuje w siebie, jednocześnie pomnażając kapitał ludzki, który to jest głównym czynnikiem rozwoju gospodarczego i warunkiem rozwoju cywilizacyjnego. Kapitał ludzki jest zapleczem dla demokracji oraz daje obywatelom możliwości wyborów swojego modelu życia.

Drugim determinantem jest kapitał społeczny, który jest podstawowym elementem sprawczym sukcesu działań zbiorowych. Opiera się on na wzajemności i zaufaniu pomiędzy ludźmi, co prowadzi do współpracy i wspólnych działań. Kapitał społeczny poprzez aktywność obywatelską ma również wpływ na rozwój gospodarczy kraju, który przestaje dobrze funkcjonować, gdy zaczyna brakować zaufania. Powoduje to utratę chęci do podejmowania działań prowadzących do poprawy własnego losu, poczucie osamotnienia i zachwianie tożsamości. Trudności te przyczyniają się do spadku rozwoju gospodarczego. Należy uświadomić sobie, że to nie ekonomia ma wpływ na zachowania społeczne, lecz odwrotnie. Jakość i natężenie spontanicznie podejmowanych przez obywateli działań istotnie wpływają na wydajność ekonomiczną danego państwa.

[12] M. Witkowska, A. Wierzbicki, *Społeczeństwo…,* dz. cyt., s. 12.

Kwestia zaufania pojawia się również w aspekcie polityczno-społecznym, czyli w sposobach funkcjonowania instytucji. Jeśli obywatele są zainteresowani sprawami publicznymi to tym samym sprawują nad nimi kontrolę, nie dopuszczając do patologizacji i nadużyć w ich działaniu[13].

Współczesne polskie społeczeństwo demokratyczne posiada coraz większą świadomość obywatelską. Po latach totalitaryzmu i ubezwłasnowolnienia obywateli powoli acz systematycznie wzrasta poczucie współodpowiedzialności za własne państwo, za społeczność kraju, regionu i lokalne środowisko. Rośnie przekonanie, że żyjąc w wolnym kraju, ludzie mają możliwość współdecydowania o kierunku jego przyszłości. Zakorzenia się świadomość, że na straży gwarancji poszanowania praw człowieka i obywatela stoi państwo oraz potężne międzynarodowe organizacje. Wzrasta zaufanie do władzy, która jest naszym reprezentantem. To właśnie długoletni brak realnego dialogu pomiędzy władzą i obywatelem, przyzwyczajenie do opiekuńczej roli państwa, bierność oraz zastane postawy roszczeniowe doprowadziły do tego, że trudno jest uwierzyć w swoją siłę, jako jednostki. Odzyskana wolność nie jest więc w pełni wykorzystywana.

Tak wygląda po krótce strona teoretyczna społeczeństwa obywatelskiego. Niestety, w polskiej rzeczywistości nie wygląda to nazbyt dobrze. Słabe państwo generuje słabe społeczeństwo obywatelskie, które nie jest wydolne do współtworzenia silnego państwa.

Nie ma również zaufania do instytucji publicznych i prawa, ani do innych ludzi czy organizacji społecznych. Kolejny raz aktywność społeczna przeżywa spadek entuzjazmu i rozczarowania wolnością, o którą walczono. Czy świadomość Polaków sprowadza się do świadomości tylko patriotycznej, jak udowadnia nam to historia? Dlaczego znów notowany jest regres działalności obywatelskiej? Jaki jest stan polskiej obywatelskości? Na jakie bariery napotyka dziś polski III sektor?

Rola organizacji pozarządowych, pomimo niewątpliwej przydatności społecznej na scenie lokalnej nadal pozostaje marginesowa. Samorządy to nadal podmioty polityczne, strzegące monopolu władzy lokalnej, która ogarnięta rozgrywkami gabinetowymi i personalnymi zdaje się nie dostrzegać problemów obywateli. Również niechętnie widzą one jakiekolwiek inicjatywy społeczników konkurujących w zabieganiu o fundusze z rezerw publicznych na realizację zamówień w obszarze zadań społecznych. Nowa elita władzy lokalnej tonie w biurokracji, aby dominować na swoim terenie.

Teoretycznie samorządy terytorialne i organizacje pozarządowe są partnerami, lecz nie mają do siebie wzajemnego zaufania. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest zabieganie o władzę oraz niechęć do dzielenia się nią. Gminy nie chcą uznać sektora pozarządowego jako sojusznika. Obawiają się kontroli z jego strony i ingerencji obcych podmiotów w sprawy, które chcą same rozwiązywać. Samorządy lokalne nie chcą korzystać z potencjału aktywności oby-

[13] Tamże, s. 123.

watelskiej, a ten zdaje się być ciągle uśpiony. Społeczeństwo polskie przyzwyczaiło się do bierności, nadal odczuwając bezsilność, bezradność i anonimowość w działaniach[14]. Obywatele nie kwapią się do brania spraw w swoje ręce, narzekając na tak zwane takie czasy, które przecież sami współtworzą. Złorzeczą na system i na władzę, wybraną *de facto* w wolnych wyborach, traktując je jako zło konieczne lub najczęściej bojkotując. Dziesięciolecia uzależnienia i ubezwłasnowolnienia są bardzo trudne do przezwyciężenia dla wszystkich stron w procesie tworzenia nowej obywatelskości[15], a termin „obywatel" nadal jest utożsamiany z petentem w zawiłej i nieprzyjaznej machinie urzędniczej. Rys polskiego obywatela, należącego do kategorii postkomunistycznej znakomicie przedstawia ksiądz Tischner. Spopularyzowane przez tego wybitnego myśliciela określenie człowieka sowieckiego, czyli *homo sovieticus,* pomimo upływu lat wciąż zdaje się być aktualne. „Bycie obywatelem to nie tylko dążenie do bycia wolnym, to jeszcze poczucie współodpowiedzialności za dobro wspólne i innych ludzi"[16]. To też solidarność rozumiana tak, jak pisał o niej Tischner: „Jedni drugich ciężary noście"[17]. Gdy po zrzuceniu jarzma zniewolenia okazało się, że skutkiem ubocznym upragnionej transformacji jest: bezdomność, bieda, bezrobocie oraz kosztowna edukacja nie zgodzono się na to, aby ponosić tego konsekwencje. Nie byliśmy na to przygotowani. Polacy zostali podzieleni przez wolność. Nie pozwoliła ona stworzyć okazji

[14] M. Załuska, J. Boczoń (red.), *Organizacje…,* dz. cyt. s.18.
[15] Tamże, s. 19.
[16] A. Mateja, *Test na obecność,* [z:] http://www.tygodnik.com.pl/dni%20tischner/mateja.html, z dnia 22.06.2007.
[17] Tamże.

do powstawania nowych więzi lub wspólnot. Ta polska „wolność" również zniechęciła Polaków do określenia opieki i pomocy, szczególnie pomocy społecznej, a więc sfery, gdzie ta współodpowiedzialność może ujawnić się najłatwiej. Zamiast tego uruchomiono źle pojmowaną litość[18] To jeśli chodzi o charakterystykę jednostki, z których zbioru tworzy się wspólnota. Tkwi ona korzeniami w czasach peerelu i pomimo nowej rzeczywistości zachowuje się tak, jak gdyby nic się nie zmieniło.

Problemem natomiast organizacji pozarządowych jest przesadna obrona własnej niezależności, pojmowanej często w sposób zbyt dosłowny. Społecznicy obawiają się polityki. Nie chcą nawiązywać dialogu, zasłaniając się dumą i przekonaniem o swojej samowystarczalności. Dochodzi tu jeszcze utarty stereotyp o skłonności instytucji publicznych (jako organów odpowiedzialnych za zadania publiczne i będące dysponentem funduszy publicznych) do stosowania prawa wyłączności w zakresie bezpośredniej realizacji tych zadań. Jest to niewłaściwe pojmowanie funkcji nowoczesnego zarządzania sferą publiczną, zarówno w wymiarze partnerstwa publiczno-społecznego, jak również partnerstwa publiczno-prywatnego[19]. Pretensje organizacji pozarządowych są często bezpodstawne, ponieważ nie chcą one przyznać się do stosunkowo skromnego, rzeczywistego ich potencjału i zdolności do sprostania wymaganiom realizacji zadań publicznych[20].

[18] A. Mateja, *Test…,* dz. cyt.
[19] http://www.pozytek.gov.pl/files/pozytek/PO_Spol_Obywat/swrso.doc, z dnia 25.04.2007.
[20] Tamże.

Zasada subsydiarności nie jest również właściwie rozumiana przez żadną ze stron. Sprowadza się ją do formuły uczestnictwa trzeciego sektora w zakresie definiowania problemów społecznych i szukania najskuteczniejszych metod ich rozwiązywania. Oznacza to brak stabilnych zasad i form współpracy, co powoduje rywalizację w sferze publiczno-prywatnej.

Konkurencja w sferze społecznej jest jednakże jednym z istotnych czynników rozwoju nowoczesnego społeczeństwa. Zręczne wkomponowanie konkurencji i współzawodnictwa w życie pozagospodarcze daje społeczeństwu szansę i siłę do działania i poszukiwania najefektywniejszych rozwiązań.

Konkurencja działa w następujących relacjach:

- organizacje pozarządowe i administracja publiczna, rządowa i samorządowa,
- pomiędzy organizacjami społecznymi,
- wewnątrz organizacji obywatelskich[21].

W pierwszej płaszczyźnie konkurencja obejmuje zdobywanie zaufania i aktywności ludzi, którzy mogą zaspokajać swoje potrzeby za pośrednictwem bądź to struktur publicznych, lub też instytucji niezależnych. Jest to niejako walka o rząd dusz. Państwo rozdaje, przyzwyczajając społeczeństwo do roszczeniowości i wyręczając je z samoorganizowania się na najniższym poziomie organizmu społecznego. Również nie zachowywanie przez administrację zasady subsydiarności powoduje niższą jakość i mniejszą skuteczność usług społecznych. Organizacje pozarządowe dysponując większą wiedzą

[21] M. Załuska, J. Boczoń, (red.), *Organizacje*..., dz. cyt., s. 22.

o lokalnych problemach są alternatywą dalece doskonalszą, aniżeli państwowy system opieki społecznej.

Ostatnie lata ukazały jednak wzrost kontaktów na płaszczyźnie publiczno-społecznej. Na poziomie lokalnym 65% organizacji regularnie kontaktowało się z gminą lub powiatem, kolejne 16% sporadycznie nawiązywało rozmowy z sektorem administracji samorządowej. Relacje z instytucjami użyteczności publicznej (na przykład szkoły) posiadało 77% organizacji, a ponad połowa deklarowało współpracę z mediami lokalnymi[22].

Konkurencja pomiędzy organizacjami społecznymi dotyczy zdobywania funduszy na realizację swoich zadań. Rywalizacja wewnątrz trzeciego sektora sprzyja ich rozwojowi poprzez ustawiczną edukację w zakresie możliwości finansowania organizacji pozarządowych. Wymusza nowatorstwo w działaniach, a przez to promocję najciekawszych projektów. Zagrożeniem jest tu dominacja dynamicznych liderów z lepszymi pomysłami oraz walka o zdobycie środków na realizację kolejnych projektów i traktowanie ich nie jako celu, lecz jako interesu lub po prostu sportu. Takie działania jednocześnie nie pozostawiają szans innym, mniejszym organizacjom, borykającym się z brakiem pomocy doradczej, technicznej i merytorycznej ze strony wielkich stowarzyszeń czy fundacji.

Według badań[23] zaledwie co trzeci podmiot społeczny w 2006 roku deklarował utrzymywanie jakichkolwiek kontaktów z innymi organizacjami obywatelskimi mimo, że to przecież naturalny partner działalności społecznej. Na pytanie, czy organizacje zrzesza-

[22] http://badania.ngo.pl/x/29348;jsessionid=9779CB677B146ćąę58A4C200D6C3, z dnia 12.05.2007.

ły się w federacje, 34% ankietowanych przyznało się do przynależności do różnego rodzaju porozumień, związków, branżowych, regionalnych lub ogólnokrajowych federacji. Sceptycyzm, co do zasadności zrzeszania się, wyraziło 34% ankietowanych podmiotów, do tej pory nie należących do żadnych federacji. Tylko 16% deklarowało chęć do podpisania współpracy z innymi organizacjami.

W samej organizacji pozarządowej element konkurencji nie sprzyja jej rozwojowi. Tu obserwuje się konflikty, tym razem na tle personalnym, zwłaszcza, gdy zaistnieją rozbieżne zdania i pojawiają się cele jednostkowe. Osoby o skłonnościach autorytarnych często burzą całą strukturę organizacji, co nierzadko prowadzi do jej rozkładu lub likwidacji[24].

Jakie są zatem nastroje wśród organizacji pozarządowych? Według badań NGO 16,7% organizacji uważało, że warunki działania w 2006 roku były gorsze, niż w latach ubiegłych. W 2004 roku podobnego zdania było 23% organizacji. Tylko 23,5% podmiotów uważało, że 2005 rok był lepszy w porównaniu do lat poprzednich.

Jeśli chodzi o nadzieje trzeciego sektora, to 45 % badanych organizacji oczekiwało, że następny rok będzie lepszy. Dwa lata wcześniej od okresu przeprowadzenia badań podobnego zdania było 51% respondentów. Pesymiści to tylko 10% wszystkich badanych organizacji. Co czwarta instytucja społeczna podchodziła do następnego roku optymistycznie.

Należy jeszcze krótko wspomnieć o problemie, który zgłosiło 56% organizacji. Kwestia dotyczyła braku osób gotowych do

[23] Tamże.
[24] Tamże.

pracy ochotniczej. Co trzecia organizacja borykała się z niedoborem „zasobów ludzkich". Obserwowano także znużenie i zniechęcenie do działań prospołecznych liderów organizacji[25].

Tabela 1. Problemy organizacji pozarządowych

Problemy odczuwane w pracy organizacji pozarządowych w ciągu ostatnich 2 lat	Procent organizacji, które odczuwały problem
Trudności w zdobywaniu funduszy lub sprzętu niezbędnego do prowadzenia działań organizacji pozarządowych	77,3
Brak osób gotowych bezinteresownie angażować się w działania organizacji pozarządowych	53,8
Nadmiernie rozbudowana biurokracja administracji publicznej	48,2
Zbyt skomplikowane formalności związane z korzystaniem ze środków grantodawców, sponsorów lub funduszy Unii Europejskiej	48,1
Niejasne reguły współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną	37,4
Brak dostępu do wiarygodnych informacjom ważnych dla organizacji pozarządowych	31,2
Niedoskonałość lub brak przepisów regulujących działania organizacji pozarządowych	28,7
Trudności w utrzymaniu dobrego personelu i wolontariuszy	26,4
Niekorzystny wizerunek organizacji pozarządowych w opinii publicznej i w mediach, brak zaufania do organizacji pozarządowych	19,9
Zbyt wysokie obciążenia podatkowe organizacji pozarządowych	18,2
Konkurencja ze strony innych organizacji pozarządowych	16,0
Brak współpracy lub konflikty w środowisku organizacji pozarządowych	13,1

[25] http://badania.ngo.pl/, dz. cyt.

Nadmierna kontrola organizacji pozarządowych ze strony administracji publicznej	11,0
Odchodzenie od misji, dla której powstała organizacja pozarządowa	6,6

Źródło: Sprawozdanie z działania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, MPS, Warszawa 2005

Pozostaje jeszcze kwestia liczby organizacji pozarządowych, działających w Polsce. Na koniec września 2006 roku w rejestrze REGON zarejestrowanych było 55.016 stowarzyszeń i 8.212 fundacji.

W stosunku do liczby mieszkańców najwięcej organizacji zarejestrowanych było w województwie mazowieckim. Na 10 tysięcy mieszkańców przypadało tam 19 NGO. W pomorskim istniało ich 18, w lubuskim – 17 a w warmińsko-mazurskim i dolnośląskim po 16.

Według danych statystycznych z tego samego roku 20% organizacji działało na obszarach wiejskich, a 70% miała swą siedzibę w miastach i miasteczkach.

Liczba organizacji pozarządowych od lat jest stabilna. Każdego roku powołuje się średnio 4 tysiące nowych stowarzyszeń i 500 fundacji. Nie jest to jednak wskaźnik wzrostu, ponieważ pewna liczba organizacji przestaje funkcjonować, co nie zawsze jest zgłaszane do rejestru REGON.

Statystyczna polska organizacja pozarządowa, założona w latach 2002-2005 liczyła sobie blisko 4 lata w badanym okresie. Około 20% powstało między 1999 a 2001 rokiem. Co trzecia organizacja liczyła sobie więcej niż 10 lat a wśród nich znajdowało się 13% organizacji, które zaczęły swoją działalność jeszcze przed rokiem 1989.

Dane statystyczne informują, że najwięcej organizacji pozarządowych działało w obszarze sportu, turystyki i rekreacji oraz hobby. Szacowało się ich na ponad 39% wszystkich organizacji.

Poza tym obszarem działania, najwięcej, bo blisko 13% zajmowało się rozwojem i promocją kultury i sztuki. Pole działań w zagadnieniach edukacyjno-wychowawczych deklarowało 10% organizacji, a usługami socjalnymi i pomocą charytatywną zajmowało się blisko 10% NGO, natomiast ochronę zdrowia jako cel statutowy działalności wykazywało 8% badanych organizacji.

Jeśli chodzi o terytorialny zasięg działań to na terenie najbliższego sąsiedztwa funkcjonowała co trzecia organizacja, a ponad połowa działała na obszarze gminy lub powiatu. 28% organizacji deklarowało ogólnokrajowy zasięg działania.

W trzecim sektorze w badanym okresie zatrudnionych było około 120 tysięcy osób. Pełne etaty posiadało około 65 tysięcy pracowników. W odniesieniu do danych z 2004 roku, o 7 punktów procentowych spadła liczba organizacji zatrudniających płatny personel. W 2006 roku wskaźnik ten wynosił 26%.

Nie nastraja optymizmem spadek liczby członków organizacji pozarządowych. Co czwarte stowarzyszenie zrzeszało rok temu 70 osób, to jest o ponad 30 społeczników mniej niż w 2002 roku[26].

Wyniki badań pokazują jednoznacznie, że sytuacja trzeciego sektora w Polsce nie jest zbyt optymistyczna. Obserwuje się zniechęcenie na każdej niemalże płaszczyźnie działania organizacji pozarządowych.

Każda organizacja pozarządowa jest powoływana do realizacji ściśle określonego przez założyciela celu. Tam, gdzie pojawia się problem dający się zdefiniować szuka się sposobów jego rozwiązania. Problem może dotykać kogoś w sposób bezpośredni, pośredni lub nie dotyczyć w ogóle. Jakie są zatem przesłanki angażowania się w działalność na rzecz dobra własnego lub dobra wspólnego?

Czynniki motywujące do zachowań prospołecznych wynikają z potrzeb wymienionych w trójkącie potrzeb A. H. Maslowa[27]. Poza przymusem zaspokojenia najbardziej podstawowych potrzeb, pojawiają się potrzeby wyższego rzędu, takie jak potrzeba samorealizacji, uznania, wiedzy lub twórczości. Chęć spełnienia swojego człowieczeństwa i obywatelstwa powoduje przyjęcie postawy, polegającej na wyjściu poza swoje własne *ego* i otwarcie się na innych ludzi. Jest to dopełnienie czynnego uczestnictwa w życiu społecznym i roli człowieka jako członka określonej społeczności.

Działania prospołeczne charakteryzują się dobrowolnością, kreatywnością i nieodpłatnością, oraz uczą zbiorowego działania na rzecz dobra wspólnego.

Pobudki do aktywności obywatelskiej są różnorakie. Często wynikają z potrzeby zmiany stanu, który jest niepożądany dla człowieka oraz dla społeczności, w której żyje. Chęć zabezpieczenia interesu zbiorowego prowadzi do działań na rzecz na przykład ekologii lub bezpieczeństwa komunikacyjnego. Jest to działanie na rzecz

[26]http://badania.ngo.pl/, dz. cyt.
[27]M. Załuska, J. Boczoń (red.), *Organizacje…*, dz. cyt., s. 73.

interesu własnego. Realizując takie zadania zdobywa się korzyści prestiżowe.

Inną przesłanką do działania dla dobra ogólnego jest potrzeba poparcia określonych idei. Celem takiej aktywności jest wspieranie walki o przestrzeganie praw człowieka lub pomoc humanitarna dla dotkniętych kataklizmami narodów. Ludzie podejmujący się takich akcji kierują się altruizmem, czyli przyjmują postawę bezinteresownego pomagania innym ludziom, nie należąc do danej grupy społecznej, dotkniętej problemem. Poświęca się na to czas, pieniądze, energię i pracę. Przykładem aktywnej postawy altruistycznej jest działalność charytatywna, ruch hospicyjny lub opieka nad osobami głęboko upośledzonymi. Poczucie, że zrobiło się coś właściwego, potrzebnego dla dobra ogółu jest częstym motywem do działania *pro publico bono,* a tym samym spełnieniem i satysfakcją życiową.

Niewiele jest jednak postaw altruistycznych w czystej formie. Często bezinteresowność jest tylko pozorna, ponieważ korzyści osobiste są załatwiane niejako przy okazji. Przykładem może być właśnie społeczeństwo obywatelskie, związki zawodowe lub wspólnoty mieszkańców.

Osoby, które same doświadczyły pomocnej dłoni, są często wewnętrznie zobowiązane do pracy na rzecz innych ludzi. Spłacają niejako w ten sposób dług wdzięczności. Według tej zasady funkcjonują grupy wsparcia; grupy anonimowych alkoholików, narkomanów oraz na przykład osób dotkniętych przemocą w rodzinie.

Innym rodzajem motywacji jest samotność. Utrata kogoś bliskiego, odejście z domu dzieci czy przejście na emeryturę powo-

dują powstanie potrzeby towarzyskiej. Ten problem dotyka najczęściej osoby starsze, które w obronie przed nadmiarem czasu włączają się w działalność stowarzyszeniową.

Organizacje pozarządowe powstają w odpowiedzi na ludzką potrzebę samorealizacji. Osoby o tych samych zainteresowaniach zakładają kluby, koła lub towarzystwa miłośników określonej dziedziny, aby rozwijać swoje hobby, dzielić się doświadczeniami z tego zakresu i pogłębiać swoją wiedzę, a także zdobywać środki na realizację swoich marzeń i pasji.

Kolejnym rodzajem motywacji jest potrzeba kreowania swojego wizerunku, jako osoby aktywnej i szanowanej w społeczności. Taka pozytywna pozycja społeczna pomaga znaleźć lepszą pracę, podnieść swój prestiż, a także ułatwia zdobycie popularności w lokalnym środowisku. Przykładem takiej działalności jest ochotnicza, niezarobkowa praca, zwana wolontariatem. Pracując społecznie młodzi ludzie nabywają swoje pierwsze doświadczenia zawodowe, uczą się nawiązywać kontakty, co w przyszłości może zaowocować interesującą, dobrze płatną pracą na stałym etacie. Ruch wolontarystyczny jest modny i promowany na rynku pracy.

Inną grupą społeczną uprawiającą wolontariat to osoby niepracujące zawodowo. Są to gospodynie domowe, młode matki lub renciści. Praca społeczna pozwala im na wyjście z domu, na utrzymanie zdobytych wcześniej umiejętności oraz na ponowne zaistnienie na arenie społecznej, co redukuje frustracje i problemy osobowościowe.

Społeczeństwo obywatelskie to określony model działania państwa, które nie jest własnością władzy, ani polityków, ale wspólną sprawą wszystkich obywateli. W roku 1999 papież Jan Paweł II przemawiając na nadzwyczajnej sesji w polskim parlamencie powiedział, że „troska o dobro wspólne winna być realizowana przez wszystkich obywateli i winna przejawiać się we wszystkich sektorach życia społecznego. W szczególny jednak sposób ta troska o dobro wspólne jest wymagana w dziedzinie polityki. Mam tu na myśli tych, którzy oddają się całkowicie działalności politycznej, jak i poszczególnych obywateli. Wykonywanie władzy politycznej czy to we wspólnocie, czy to w instytucjach reprezentujących państwo powinno być ofiarną służbą człowiekowi i społeczeństwu, nie zaś szukaniem własnych czy grupowych korzyści z pominięciem dobra wspólnego całego narodu”[28].

W tak rozumianym państwie powinny być stworzone podstawy prawne przewidujące rozwój idei społeczeństwa obywatelskiego. Te już istniejące to:

- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 roku o fundacjach,
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku, prawo o stowarzyszeniach,
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie,
- Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2007-2013.

Uczestnicy dyskusji nad istotą i kształtem ustrojowym oraz praktycznym wymiarem społeczeństwa obywatelskiego wskazują, że

[28] http://www.sejm.gov.pl/wydarzenie/kronika/4kad/kronika/03.pdf

teoretyczny kontekst uwarunkowań struktury tak zorganizowanego państwa, gdzie pomiędzy poszczególnymi elementami funkcjonują różnorakie zależności, jest wystarczający. Pora na wprowadzenie praktycznych działań, które nadadzą rozwiązaniom modelowym konkretny kształt.

Budowanie strategii rozwoju przestrzeni społecznej, ekonomicznej i kulturowej oraz perspektywa jej zmian ilościowych i jakościowych powinny być wyrazem działań, których impulsem są ludzkie marzenia i wyobraźnia. Mają one wpływ na kształtowanie wizji długofalowych przedsięwzięć rozwojowych i ich urzeczywistnienia

Kompleksowość i komplementarność są zasadami tworzącymi podstawy do dzielenia się rolami pomiędzy partnerami życia publicznego, dotyczącymi realizacji zadań publicznych, szczególnie w najistotniejszych kwestiach społecznych. Podział ról powinien nastąpić na początku procesu budowania strategii rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. I tak:

- administracja państwowa jako regulator zasad i form współpracy partnerów w sferze publicznej, strażnik przejrzystości działań publicznych,
- samorząd terytorialny jako podmiot wyzwalający aktywność obywateli, w zakresie rozwiązywania problemów społecznych, inspirator kształtowania ładu społecznego, opartego na więziach lokalnych,
- biznes, jako społecznie odpowiedzialny partner za procesy rozwoju społecznego, we współpracy z innymi podmiotami,

- trzeci sektor jako pełnoprawny i świadomy uczestnik w kształtowaniu procesów rozwoju.

Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2007-2014 jest dokumentem, który wymaga od każdego z tych podmiotów wysiłku intelektualnego i organizacyjnego, warunkującego odpowiednie zdefiniowanie najistotniejszych w tym obszarze wyzwań cywilizacyjnych. Będzie można im sprostać dzięki właściwej konstrukcji programu operacyjnego. SWRSO jest próbą systemowego wypełniania przestrzeni, do tej pory pokrytej treścią różnorodnych, cząstkowych rozwiązań doraźnych, które były warunkowane wyjątkowo podatnymi na zmiany czynnikami natury społecznej, politycznej, ekonomicznej i finansowej. Nowe myślenie strategiczne w rozumieniu budowania społeczeństwa obywatelskiego stało się możliwe dzięki zmianie klimatu wokół trzeciego sektora. Wyrazem tego była ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, jako fakt formalny, Rada Działalności Pożytku Publicznego, jako twór instytucjonalny oraz Fundusz Inicjatyw Obywatelskich jako finansowy instrument odnowy postrzegania organizacji społecznych. Zaistnienie nowej rzeczywistości obywatelskiej było możliwe dzięki uspołecznionej formule tworzenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013. Udział przedstawicieli sektora pozarządowego w pracach nad NPR zaowocował ważnymi dlań zapisami, w tym dotyczącymi opracowania na kanwie Strategii Programu Operacyjnego Społeczeństwo Obywatelskie.

W procesie budowy nowego społeczeństwa obywatelskiego w unijnej perspektywie należy skierować się ku modelowi społecznego tworzenia rzeczywistości, przy udziale możliwie jak najwięk-

szej liczby reprezentantów odpowiednich środowisk. Wstępny rys strategicznej wizji rozwoju społeczeństwa obywatelskiego jest próbą szerokiego spojrzenia na problematykę ładu społecznego jako systemowo uregulowanego porządku.

Strategia jest nowym przedsięwzięciem, dlatego też istnieje pewna trudność wymagająca uwzględnienia różnych, sprzecznych ze sobą punktów widzenia. Musi nastąpić przełamanie barier i nieufności międzysektorowych oraz podjęcie konstruktywnego myślenia, opartego na uniwersalnych zasadach i wartościach, niezbędnych w życiu publicznym[29]. Trzeci sektor w związku z pełnioną przez siebie funkcją kompleksowości i komplementarności musi wzmocnić swój wewnętrzny potencjał organizacyjno-rzeczowy. Musi poprawić swój profesjonalizm, żeby stać się liczącym się partnerem w kształtowaniu zmian rozwojowych. Powinien także wzmocnić funkcję reprezentacji, aby w przyszłości również uczestniczyć w tym samym procesie. Praktyka pokazuje jednak, że uporządkowanie tych kwestii wewnątrz trzeciego sektora będzie stanowiło bardzo żmudny i długotrwały proces, z którym sama sfera pozarządowa musi się uporać.

Ekonomia społeczna jest wartością złożoną. Łączy w sobie ekonomiczne i społeczne aspekty aktywności obywatelskiej. Wynikający z inicjatywy obywatelskiej szczególny charakter społecznej przedsiębiorczości i zaradności wyznacza ekonomii społecznej rolę i umiejscawia ją w sposób wyjątkowy w społeczeństwie obywatelskim.

[29] http://www.pozytek.gov.pl/files/pozytek/PO_Spol_Obywat/swrso.doc, z dnia 29.04.2007, s. 33.

W ostatnich latach pojawiają się inicjatywy prowadzące do powstawania nowych przedsięwzięć związanych z zatrudnieniem socjalnym. Jest to ogromna szansa dla zniwelowania bezrobocia w Polsce. Wypracowanie polskiego modelu ekonomii społecznej przy wykorzystaniu doświadczeń krajów Europy Zachodniej oraz zintegrowanego modelu aktywnej polityki społecznej pozwoliłoby na wzrost wielkości zatrudnienia w organizacjach pozarządowych. Z danych KLON/JAWOR wynika, że zaledwie 1% zatrudnionych poza rolnictwem znajduje pracę w sektorze pozarządowym. W krajach Unii Europejskiej wskaźnik ten jest nawet kilkunastokrotnie wyższy. NGO w tych państwach przejmuje od administracji publicznej część zadań publicznych. Często wykwalifikowani pracownicy administracji są przejmowani przez NGO, aby zająć się realizacją usług zamówień publicznych, które cedowane są na organizacje pozarządowe. Z tego punktu widzenia rozwój trzeciego sektora to wzrost liczby podmiotów tworzących nowe, atrakcyjne miejsca pracy. Polskie władze muszą zrozumieć, że to poważny pracodawca, nie tylko na wolnym rynku pracy, ale przede wszystkim w obszarze różnych form zatrudnienia grup znajdujących się na marginesie społecznym, lub nim zagrożonych.

Bez zaangażowania drugiego sektorowego uczestnika działanie nowoczesnego, demokratycznego państwa nie jest możliwe. Ostatnio coraz częściej słyszy się o włączaniu się biznesu w działania prospołeczne. Społeczna odpowiedzialność biznesu jest strategicznym myśleniem o rozwoju firmy. Aspekt społeczny prowadzenia działalności gospodarczej zintegrowany w relacjach z otoczeniem społecznym jest komplementarną częścią aktywności biznesu w

stosunku do jej podłoża ekonomicznego. Nie jest to tylko forma filantropii, ale filozoficzna metoda działania podmiotów rynkowych, która jest oparta o złożone, lecz zrozumiale relacje między nimi, a ich społecznym i przyrodniczym otoczeniem.

Ma tu zastosowanie zasada wzajemności. Przedsiębiorca na etapie budowania strategii rozwoju swojej firmy bierze pod uwagę interesy społeczne i ochronę środowiska oraz wchodzi w relacje z różnymi grupami interesów. Odpowiedzialność biznesu nie polega jedynie na spełnieniu wymogów formalnych i prawnych. To przede wszystkim inwestycje w kapitał ludzki, nakłady na ochronę środowiska i właściwe relacje z otoczeniem firmy. Jest to dobrowolne działanie, mające jednak niebagatelny wpływ na sukces prowadzonego przedsiębiorstwa. Jest to zatem inwestycja a nie koszt.

Społeczna odpowiedzialność biznesu to efektywność zarządzania w powiązaniu z dialogiem społecznym, przede wszystkim na poziomie lokalnym. Taki proces zarządzania przyczynia się w sposób istotny do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw o charakterze globalnym. Jednocześnie poprawia warunki do właściwego rozwoju społecznego-ekonomicznego. Wzrost popularności idei społecznej odpowiedzialności biznesu w praktycznej formie wymaga:

- „wspierania społecznej odpowiedzialności biznesu jako nowoczesnej formy współpracy przedsiębiorstw z sektorem pozarządowym w Polsce oraz innowacyjnego sposobu finansowania programów społecznych,
- promocji zaangażowania społecznego pracowników na rzecz organizacji pozarządowych i rozwiązywania problemów społecznych,

- wsparcia inicjatyw organizacji pozarządowych i firm na rzecz dobra wspólnego,
- promocji idei różnorodności w środowisku pracy oraz zasady równego traktowania wszystkich pracowników w szczególności bez względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, wyznawaną religię, przekonania, wiek i orientację seksualną"[30].

Rozważania niniejsze dowodzą, że społeczeństwo polskie nie jest wciąż gotowe do podjęcia wyzwania, jakie niesie ze sobą dojrzała demokracja. Wciąż widoczny jest podział na „oni" i „my". „Oni" to znienawidzona władza, notabene przedstawicielska, mająca nadal monopol władztwa, a „my" to ciemiężony przez tą władzę lud, któremu nic się nie należy. Nadal żywe są tradycje roszczeniowe, przekazywane z pokolenia na pokolenie. Polak lubi narzekać i złorzeczyć, mścić się i strajkować. Unosi się jakąś formą urojonego honoru i bezustannie czeka na cud. Tkwi mocno w więzach rodziny nie nauczony myślenia o innych. Nie ufa nikomu. Dba jedynie o własne interesy, zapominając, że udzielając się dla dobra innych, w ten sposób pomaga sobie. Deklaracje bycia katolikiem praktykującym też nie znajdują odbicia w tej praktyce. Słowo „bliźni" ładnie brzmi i jest zupełnie nie rozumiane. Zauważalny brak otwartości na drugiego człowieka odbija się w prezentowaniu postaw antyobywatelskich. Jest to niewątpliwie trudna do pokonania scheda po okresie totalitaryzmu.

Brak jest wiary w odzyskaną wolność, a także nie ma świadomości wśród społeczności, jak obchodzić się z tą demokracją, która dla większości obywateli jest jakąś tam nazwą czegoś. Brak jest społecznego, powszechnego zaufania na każdym szczeblu. Kraj ogarnięty jest wieloma grzechami: kłamstwa, korupcja, brak karności i sprawiedliwości oraz brak poczucia bezpieczeństwa. Te przywary zaczerpnięte z niedawnego systemu nie sprzyjają budowaniu nowoczesnego państwa,

Nowa rzeczywistość ma już osiemnaście lat, lecz nie osiągnęła jeszcze dojrzałości obywatelskiej. Równolegle przebiegający, kilkusetletni proces rozwoju idei społecznych w całej Europie poszedł w pewnym momencie w dziejach w zupełnie różnych kierunkach. Z powodów oczywistych w Polsce nie wykształciła się jednakowa, europejska kultura i tradycja prawna, traktująca trzeci sektor jako naturalny i niezbędny komponent demokracji. Spotyka się raczej utrudnienia w funkcjonowaniu organizacji pozarządowych, zarówno legislacyjne jak i techniczne. Pochodzą one ze strony administracji publicznej, jak i tkwią w organizmie samych NGO.

Integracja z Unią Europejską istotnie jednak wpłynęła na wzrost pozycji trzeciego sektora w Polsce. Powolna, lecz stała jego konsolidacja, pozytywnie wpływa na wymianę doświadczeń między organizacjami państw członkowskich. Implikuje to lepszą współpracę, komunikację i rozwój. Proces ten zachodzi bardzo powoli, ponieważ Polacy nie nauczeni współodpowiedzialności na najniższym szczeblu ludzkich więzi nie potrafią przyjąć współodpowiedzialności

[30]http://www.pozytek.gov.pl, dz. cyt…, s. 33.

za europejską wspólnotę. Jest więc ona dla nas niezwykle twardym orzechem do zgryzienia.

Ewa Nowak[*]

Próby regulacji lobbingu[1] w instytucjach Unii Europejskiej. Zarys problematyki

„Lobby or not to be"
Thierry Lefebure, Editions Plume, 1991

Edith Cresson[2], Jack Abramoff[3] oraz inni, których nazwiska wywołują skojarzenia ze stwierdzonymi przypadkami afer korupcyjnych na szczeblach władzy[4], wzbudzają dyskusje w ramach, których stawiane są pytania: o kontrolę działalności grup interesu w systemie demokratycznym, konieczność określenia granic możliwości udziału środowisk lobbingowych w procesach decyzyjnych i wprowadzenie jasnego, zrozumiałego dla każdego obywatela, trybu powoływania organów i podziału władzy.

---

[*] Asystentka w Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie.

[1] W niniejszej pracy przyjęto stosowanie pojęcia lobbingu zdefiniowanego jako *działalność, której celem jest wpływanie na decyzje organów władzy publicznej*. Powyższą definicję dopełnia, towarzyszący oddziaływaniu a określony jako istota lobbingu, *zamiar* wywierania wpływu oraz *obecność pośrednika*, stanowiącego ogniwo w procesie komunikacji pomiędzy społeczeństwem, a przedstawicielami władzy. Szerzej na temat definicji lobbingu: por. K. Jasiecki, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków 2000, s. 19-22; B. Woszczyk, *Lobbing w Unii Europejskiej*, Toruń 2004, s. 10-21.

[2] Edith Cresson w latach 1995-1999 była komisarzem Unii Europejskiej ds. nauki i techniki za kadencji Jacquesa Santera. Była zmuszona ustąpić z funkcji po wysunięciu między innymi wobec niej oskarżeń o korupcję, oszustwa i nepotyzm.

[3] Jack Abramoff wpływowy amerykański lobbysta, związany z Partią Republikańską, który przyznał się do korupcji i przestępstw podatkowych.

[4] Szerzej na temat zjawiska korupcji w Unii Europejskiej: por. P. van Buitenen, *Oszustwa bez tajemnic*. *Korupcja w Unii Europejskiej*, Wrocław 2003.

Zjawisko rzecznictwa interesów towarzyszyło Wspólnotom Europejskim od początku ich powstania. Grupy nacisku wpływały na tworzenie i rozwój Wspólnot, których istnienie z kolei stawało się impulsem do powstawania nowych grup interesów. Początkowo lobbing rozwijał się w takich sektorach jak rolnictwo, przemysł wydobywczy, czy hutniczy, i miał raczej narodowy charakter, ukierunkowany na własne rządy. Przełom nastąpił wraz z wejściem w życie w lipcu 1987 roku Jednolitego Aktu Europejskiego. Swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału na terenie Wspólnoty w ramach jednolitego rynku wewnętrznego wiązał się z koniecznością ujednolicania lub harmonizacji regulacji prawnych i standardów jakościowych przez instytucje wspólnotowe. Przeniesienie podejmowania wielu decyzji ze szczebla krajowego na wspólnotowy doprowadziło do sytuacji, w której krajowe grupy interesów skoncentrowały swoje działania na poziomie europejskim. Co więcej, postanowienia Jednolitego Aktu Europejskiego, wprowadzając procedurę współpracy, znacząco zmieniły proces decyzyjny Wspólnoty. Do tej pory większość grup lobbingowych usiłowała oddziaływać na proces podejmowania decyzji przez tzw. kanały narodowe, czyli narodowe reprezentacje w Radzie. Zmiany w procesie legislacji wpłynęły na taktykę działania lobbystów. Celem wpływu grup interesów stały się także Komisja Europejska i Parlament Europejski. Do głosu doszedł lobbing bezpośredni nastawiony na instytucje. Pojawiły się grupy jednoczące wspólne interesy we wszystkich krajach członkowskich, jak np. federacje europejskich konsumentów lub pracowników, a reprezentacja grup lobbingowych w Brukseli uległa podwojeniu[5]. Kolejne

[5] K. Tarnowska, *Rozwój lobbyingu w Unii Europejskiej*, Sprawy Międzynarodowe, nr

zmiany przyniosły reformy Traktatu z Maastricht oraz powstanie w 1994 roku Komitetu Regionów, które zaktywizowały środowiska lokalne i doprowadziły do powstania w Brukseli licznych przedstawicielstw regionów państw członkowskich.

Paradoksalnie, wprowadzone rozwiązania utrudniły możliwości skutecznego rzecznictwa interesu. Liczebny wzrost grup lobbingowych już u progu lat 90. XX wieku doprowadził do zatłoczenia sceny europejskiej. Pojawiały się głosy krytyczne odnośnie pracy unijnych urzędników, którzy zarzuceni niezliczoną ilością dokumentów, raportów, opracowań dostarczanych przez coraz liczniejszych przedstawicieli grup interesu, dokonywali wysoce czasochłonnych selekcji otrzymywanych informacji. Brak regulacji i ograniczeń w dostępie do budynków organów Unii, a zwłaszcza Parlamentu, doprowadził do sytuacji, w której wysoce nieetyczne zachowania w postaci nadużyć, kradzieży dokumentów, przekupstw czy agresywnych zachowań wobec członków i pracowników instytucji europejskich, były na porządku dziennym. Wobec takiej sytuacji konieczne stało się wprowadzenie regulacji rzecznictwa interesów poziomu wspólnotowego[6].

Poniżej przedstawione zostaną kroki, jakie na forum Parlamentu Europejskiego oraz Komisji Europejskiej podejmowano na rzecz regulacji działalności lobbingowej.

3/1999, s. 25-26; K. Jasiecki, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing*.., dz. cyt., s. 198-199.

[6] B.Woszczyk*, Lobbing*.., s. 39-40.

Nie ci, którzy podpisują decyzję, są najistotniejsi w procesie decyzyjnym, lecz ci, którzy przygotowują jej treść[7].

Wzrastającej roli Parlamentu Europejskiego[8] towarzyszyło rosnące zainteresowanie instytucją ze strony środowisk lobbingowych[9]. Wspomniana aktywność grup interesów w Parlamencie doprowadziła do konieczności ustanowienia standardów we wzajemnych relacjach.

U progu lat 90. XX wieku próby regulacji działalności lobbingowej podejmowali parlamentarzyści: Alman Metten[10] i Marc Galle[11]. Do zastosowania nowych rozwiązań Metten przekonywał m.in. na łamach wydanej prywatnym nakładem publikacji *Duch Brukseli*. Powołując się na własne doświadczenie, relacjonował, iż w ciągu trzech miesięcy otrzymał blisko 150 listów od grup lobbingowych, z czego 90% pochodziło z sektora przemysłu[12]. Propozycje

[7] Opinia praktyków lobbingu przytoczona przez R. van Schendelena, *Machiavelli w Brukseli – sztuka lobbingu w Unii Europejskiej*, Gdańsk 2006, s. 58.

[8] Wpływ Parlamentu określany jest na znacznie szerszy niż sugerowałyby przepisy prawne. Łączenie dossier konsultowanych z tymi, które podlegają procedurze współdecydowania umożliwia czynne włączenie się do procesu decyzyjnego. Podobny efekt można osiągnąć mobilizując media czy grupy lobbingowe. Źródło sukcesu stanowić mogą również umowy dżentelmeńskie z Radą czy Komisją.
Szerzej na temat możliwości wpływu Parlamentu Europejskiego: por. R. van Schendelen, *Machiavelli..*, dz. cyt., s. 64-67.

[9] Szczególnie intensywną działalność lobbingową względem Parlamentu wykazują przedstawiciele organizacji zajmujących się ochroną środowiska, prawami socjalnymi i konsumenckimi.
Szerzej na temat grup lobbingowych aktywnych na forum Parlamentu: por. J. Greenwood, *Representing Interests in the European Union*, London 1997, s. 36.

[10] Alman Metten przedstawiciel Europejskich Socjaldemokratów w PE, w latach 1984-1999 był m.in. członkiem, a od 1994 wiceprzewodniczącym Komisji ds. Gospodarczych i Walutowych oraz Polityki Przemysłowej.

[11] Marc Galle – przedstawiciel Europejskich Socjaldemokratów w PE, w latach 1989-1992 był przewodniczącym Komisji ds. Regulaminu, Weryfikacji Mandatów i Immunitetów.

[12] R. van Schendelen, *Machiavelli..*, dz. cyt., s. 271.

Mettena i Galle'a[13] dotyczyły wprowadzenia kodeksu postępowania oraz publicznego rejestru lobbystów akredytowanych przy Parlamencie. Przyjęcie zaproponowanych rozwiązań wprowadziłoby minimalne standardy zmierzające m.in. do zapobiegania sprzedaży dokumentów, nałożenia na parlamentarzystów obowiązku rejestracji przyjmowanych korzyści finansowych i materialnych od osób trzecich. Mimo, iż raport Galle'a nie zdobył zaufania parlamentarzystów i z przyczyn politycznych nie został przedstawiony na posiedzeniu plenarnym Parlamentu, podobnie jak wcześniejsza propozycja Mettena - opracowania kodeksu postępowania dla grup interesu - spotkała się z negatywną opinią Komisji, to działania parlamentarzystów zapoczątkowały dyskusję społeczną i doprowadziły w styczniu 1992 roku do pierwszej w historii debaty w Parlamencie na temat lobbingu[14].

Wspomniana debata zaowocowała podjęciem problematyki lobbingu na forum Parlamentu Europejskiego przez Glyna Forda i Jeana-Thomasa Nordmanna[15]. Opublikowane w połowie lat 90. XX wieku raporty ich autorstwa jak również prace, którym przewodniczyli doprowadziły do włączenia do regulaminu Parlamentu zapisów dotyczących ogólnych zasad postępowania lobbystów oraz parlamentarzystów w ich wzajemnych stosunkach.

[13] Kwestią opracowania kodeksu postępowania i rejestracji lobbystów Marc Galle zajmował się na wniosek ówczesnego przewodniczącego Parlamentu E. B. Crespo, który w liście do Komisji Regulaminowej zwrócił się z prośbą o podjęcie kwestii regulacji działalności lobbystów.
[14] R. van Schendelen, *Machiavelli...*, dz. cyt., s. 271; U. Kurczewska, *Lobbing...*, dz. cyt.
[15] Glyn Ford – przedstawiciel Europejskich Socjalistów w PE, Jean-Thomas Nordmann – przedstawiciel Europejskiej Liberalno-Demokratycznej Partii Reform.

W myśl zapisów najnowszej szesnastej wersji Regulaminu Parlamentu Europejskiego z 26 lipca 2007 r.[16] kwestie lobbingu reguluje art. 9 dotyczący interesów finansowych posłów, norm postępowania i dostępu do Parlamentu oraz załączniki nr I i nr IX stanowiące przepisy wykonawcze do wspomnianego artykułu.

Pierwszy z aneksów dotyczy przejrzystości i kontroli finansowej posłów. Zgodnie z nim posłowie są zobowiązani do złożenia szczegółowych deklaracji na temat swojej zawodowej działalności wraz z listą osób trzecich, od których otrzymali na swoją działalność wsparcie w formie finansowej lub innej. Oświadczenia parlamentarzystów są jawne i udostępniane do wglądu w wersji elektronicznej. Obowiązek składania oświadczeń dotyczy również prezydiów międzyparlamentarnych grup oraz innych nieformalnych grup poselskich. Na mocy art. 2 załącznika nr I wspomniane grupy zobowiązane są do składania oświadczeń dotyczących każdego rodzaju wsparcia zarówno w formie pieniężnej czy innej, m.in. wykonywanie prac sekretarskich, które zostało indywidualnie udzielone posłowi. Kwestie te są istotne, gdyż w działalności lobbingowej w Parlamencie uczestniczą również tzw. intergrupy, rozumiane jako nieformalne zebrania posłów reprezentujących różne kraje członkowskie i ugrupowania polityczne, których łączy wspólne zainteresowanie daną tematyką. Intergrupy wyróżnia nieformalny charakter. Kwestie dotyczące zasad członkostwa, częstotliwości spotkań, formy współpracy znajdują się jedynie w gestii członków danej grupy. Intergrupy mogą być obiektem lobbingu, często jednak, ze względu na charakteryzu-

[16] Regulamin Parlamentu Europejskiego: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20070710+TOC+DOC+XML+V0//PL&

jącą je luźną strukturę i możliwość nawiązywania stosunków z zewnętrznymi grupami interesów na mniej sformalizowanych zasadach niż ma to miejsce w komisjach parlamentarnych, w odczuciu społecznym uważane są za grupy nacisku reprezentujące własne interesy[17]. Blisko dwudziestoletnią niejasną sytuację prawną intergrupy uregulowała decyzja Konferencji Przewodniczących z 1999 roku. Intergrupy nie są organami Parlamentu Europejskiego, nie mogą posługiwać się symbolami Parlamentu, ani występować w imieniu Izby. Działania intergrupy nie mogą stać w sprzeczności z oficjalną działalnością Parlamentu. Wraz z nadejściem kolejnej kadencji Parlamentu intergrupy tworzone są na nowo pod warunkiem uzyskania poparcia przynajmniej trzech parlamentarnych grup politycznych. Oficjalnie zarejestrowane intergrupy podczas swoich posiedzeń, które przeważnie odbywają się w Strasburgu w trakcie tygodnia sesji plenarnej, otrzymują obsługę techniczną, a informacja o spotkaniach wyświetlana jest na publicznych monitorach w budynku Parlamentu.

Drugi z wymienionych aneksów zatytułowany: *lobbying w Unii Europejskiej* dotyczy osób trzecich nie będących parlamentarzystami. Przedstawione w art. 3 załącznika nr IX zasady kodeksu nakładają na lobbystów następujące zobowiązania:

- obowiązek wpisu do rejestru prowadzonego przez kwestorów;
- przedstawienie posłom, ich asystentom oraz urzędnikom Parlamentu interesów jakie reprezentują;

---

language=PL

[17] K. Kukier, *Lobbying w Unii Europejskiej*, Biuletyn Analiz UKIE, 2002; K. Tarnowska, *Rozwój lobbyingu w Unii Europejskiej*, Sprawy Międzynarodowe, nr 3/1999, s. 36-37.

- zakaz pozyskiwania informacji w sposób nieuczciwy;
- w kontaktach z osobami trzecimi zabronione jest wprowadzanie w błąd wymienionych osób przez powoływanie się na oficjalne kontakty z Parlamentem, jak również rozprowadzanie w celach zarobkowych dokumentów otrzymanych w Parlamencie;
- dołożenie starań, aby wsparcie jakie lobbysta zapewni posłowi, pracownikom posłów zostało zgłoszone do jawnego rejestru prowadzonego przez kwestorów;
- w przypadku zatrudnienia byłych urzędników instytucji, byłych parlamentarzystów stosować się odpowiednio do regulaminu pracowniczego i ustanowionych przez Parlament zasad dotyczących praw i obowiązków dotyczących byłych posłów.

Uregulowano również na mocy art. 9 kwestię dostępu do budynków Parlamentu, wprowadzając imienne identyfikatory o maksymalnej ważności jednego roku.

Inny stopień zaawansowania prac nad regulacjami działalności lobbingowej prezentuje Komisja Europejska.

Możliwość kształtowania nowego prawa na poziomie europejskim, które uwzględniałoby partykularne interesy stanowi cel działalności wielu lobbystów. Prace nad projektami aktów prawnych są tym etapem w procesie legislacyjnym, w którym najłatwiej można wprowadzić modyfikacje. Kompetencje prawodawcze jako jeden z przejawów wielofunkcyjności[18] Komisji Europejskiej ugruntowały

[18] Szerzej na temat wielofunkcyjności Komisji: por. M. Cini, *The European Commission*, Manchester 1996.

jej pozycję jako obiektu działalności licznych przedstawicieli grup interesów. Mimo ponad 1000 zarejestrowanych grup specjalistów[19] mających zapewnić rzetelne przygotowanie projektów legislacyjnych, uzależnienie pracowników Komisji od zaplecza informacyjnego, eksperckiego[20] rodziło wątpliwości społeczeństwa co do przejrzystości kontaktów Komisji i środowisk lobbingowych. W związku z powyższym również Komisja podjęła działania na rzecz regulacji działalności lobbingowej.

Osiągnięciu większej przejrzystości służyć miało oparcie reprezentacji interesów na bardziej sformalizowanej podstawie. Pierwszy komunikat dotyczący grup interesu wystosowany przez Komisję 2 grudnia 1992 roku. W komunikacie, podtrzymującym dotychczasowy kierunek polityki Komisji, opartej na otwartości i dialogu z grupami interesu, pojawił się nowy prąd zmierzający do wprowadzenia pewnych regulacji we wzajemnych kontaktach. Proponowane rozwiązania dotyczyły baz danych i kodeksu postępowania. Komisja zobowiązała się do sporządzenia baz danych organizacji niekomercyjnych (*non--profit*). Równocześnie zastrzeżono, że

[19] Ze względu na brak rejestracji wszystkich grup eksperckich szacunki mogą być dwukrotnie wyższe, a prognozy przewidują rozrost grup eksperckich do rozmiarów agencji, porównywalnej z wysoko zinstytucjonalizowanym i zdecentralizowanym komitetem skupiającym specjalistów ze wszystkich dziedzin z krajowymi i regionalnymi oddziałami.

[20] Komisja Europejska, ze względów finansowych, dysponuje skromnymi zasobami ludzkimi porównywanymi do administracji miasta Rotterdam. Pracownicy merytoryczni (zaszeregowanie A i B) stanowią niewiele ponad 50% wśród zatrudnionych w Komisji. Zwiększeniu wydajności pracy Komisji, poprzez przekazywanie pewnych zadań ekspertom narodowym delegowanym przez państwa członkowskie, ekspertom niezależnym, przedstawicielom grup lobbingowych, służy metoda komitetów. Komitety uważane są za źródło taniej i fachowej siły roboczej, która obok wsparcia i reprezentacji interesów Komisji dostarcza informacje z „regionu".
Szerzej na temat funkcjonowania Komisji: por. R. van Schendelen, *Machiavelli w Brukseli*.., dz. cyt., s. 58-64.

opracowane bazy danych będą dokumentami roboczymi, mającymi ułatwić pracę Komisji, nie zaś formą akredytacji, czy możliwością uzyskania specjalnych przywilejów. W przypadku organizacji komercyjnych tworzenie baz pozostawiono samym zainteresowanym. Kolejny postulat Komisji dotyczył opracowania kodeksu postępowania lobbystów w kontaktach z pracownikami instytucji europejskich. Stojąc na stanowisku, iż autorami kodeksu powinno być środowisko lobbystów, swoją rolę Komisja ograniczyła do opracowania minimalnych standardów, jakie powinny się znaleźć w kodeksie. Sugerowane przez Komisję standardy oraz przegląd zasad regulujących działalność lobbystów w PE, w wybranych państwach członkowskich (Niemcy, Wielka Brytania), w państwach trzecich (Kanada, USA) i Organizacji Narodów Zjednoczonych zostały załączone w postaci aneksów do komunikatu[21].

Kolejne rozwiązania przyniósł rok 1993 i ostrzegawcza nota Komisji wystosowana do reprezentantów społeczności lobbingowej. Nota stanowiła reakcję na zignorowanie przez grupy interesu zaproszenia wystosowanego przez Sekretarza Generalnego Komisji, Davida Williamsona, na spotkanie okrągłego stołu, którego celem miało być wypracowania regulacji normujących działalność środowiska. Komisja ostrzegła, iż w przypadku braku opracowania kodeksu przez grupy lobbingowe narzuci środowisku własne rozwiązania[22].

W reakcji na notę Komisji, dwa lata później, dzięki ścisłej współpracy: Society of European Affairs Practitionners (SEAP),

[21] *An open and structured dialog between the Commission and special interest groups*, 2.12.1992, Official Journal, 1993, No. C 63.

Public Affairs Practitionners (PAP), Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (UNICE), European Round Table (ERT), The Association of European Chambers of Commerce and Industry (EUROCHAMBERS) oraz innych organizacji, w oparciu o zaproponowane przez Komisję standardy, został opracowany pierwszy kodeks postępowania lobbystów. Wśród sygnatariuszy kodeksu znalazły się organizacje doradcze, firmy public relations, konsultanci; w sumie kilkadziesiąt wpływowych podmiotów prowadzących profesjonalną działalność lobbingową[23].

Przyjęcie kodeksu nie wyeliminowało niebezpieczeństwa korupcji, nepotyzmu i innych patologii związanych z próbami wywierania wpływu na procesy decyzyjne. W marcu 1999 roku Komisja Santera po oskarżeniu jej o korupcję, kumoterstwo i postawieniu przez Parlament votum nieufności, podała się do dymisji. Po skandalach i śledztwie „Komisji Mędrców" nowa Komisja Prodiego, uznała zaostrzenie zasad postępowania administracyjnego za jeden ze swoich priorytetów, zwłaszcza że komunikat Komisji z 1992 roku, choć był wyrazem jej oficjalnego stanowiska w stosunku do grup lobbingowych, miał charakter deklaracyjny i nie stanowił prawnego uregulowania kwestii lobbingu w instytucjach europejskich. Jako uzupełnienie inicjatywy dyscyplinowania relacji z grupami interesów 18 września 1999 roku, na inauguracyjnym posiedzeniu Komisji, został przyjęty nowy kodeks postępowania (SEC 1999-1481) przeznaczony dla Komisji i Departamentów. W kodeksie zdefiniowano misję oraz założenia polityki w poszczególnych zakresach odpowiedzialności,

[22] B. Woszczyk*, Lobbing*.., dz. cyt., s. 44.
[23] K. Jasiecki, M. Kolęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing*.., dz. cyt., s. 76-77.

podkreślając znaczenie stosunków pomiędzy Komisją, a środowiskiem biznesowym. W intencji przepisów kodeksu Dyrekcje Generalne (DG) jako punkt kontaktowy dla biznesu i innych uczestników życia gospodarczego i politycznego, służąc wyjaśnianiu i upowszechnianiu założeń polityki wspólnotowej, pełnią ważną funkcję polityczną.

W 2001 roku została opublikowana *Biała Księga o Rządzeniu w Europie (White Paper on European Governance)*. Zgodnie z jej założeniami proces rządzenia w Unii Europejskiej powinien opierać się na pięciu zasadach: otwartości, partycypacji, odpowiedzialności, efektywności i koherentności. W sposób szczególny położono nacisk na jak najszersze zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w proces decyzyjny. Implementację Księgi stanowił wydany w grudniu 2002 roku komunikat: *W stronę wzmocnionej kultury konsultacji i dialogu – ogólne zasady i minimalne standardy konsultacji zainteresowanych stron przez Komisję*. Celem ustanowionych standardów było ujednolicenie i zobiektyzowanie procesu konsultacji w całej Komisji. Standardy dotyczyły przeprowadzania analiz wpływu *(impact assessment)*, poprzedzających przedstawienie inicjatywy legislacyjnej oraz powoływania komitetów konsultacyjnych *ad hoc*. Postawionym wówczas w oparciu o powyższe dokumenty pytania o związek procesu konsultacji z lobbingiem oraz próby ewentualnego koncesjonowania przez Komisję dostępu grup interesu usiłują sprostać rozwiązania wprowadzane przez Komisję Barroso.

Jednym ze strategicznych celów Komisji na lata 2005-2009 jest zobowiązanie do poszerzenia możliwości aktywnego uczestnictwa zainteresowanych stron w kształtowaniu polityki unijnej. W

ramach realizacji powyższego zobowiązania w 2005 roku rozpoczęto kampanię *„Partnerstwo dla odnowy europejskiej”*. W ramach Kampanii w marcu 2005 roku podczas przemówienia w Nottingham wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej, a zarazem komisarz ds. administracji, audytu i zwalczania nadużyć Siim Kallas przedstawił zarys propozycji *Europejskiej Inicjatywy na Rzecz Przejrzystości (European Transparency Initiative, ETI)*. We wspomnianym przemówieniu komisarz Kallas poruszył m.in. kwestię lobbingu, w jego opinii większa przejrzystość stanowi wyzwanie w kontaktach między Komisją, Parlamentem, a przedstawicielami różnych grup interesu[24]. Wspomniane powyżej wystąpienie zainicjowało szereg artykułów i przemówień, w których komisarz Kallas stając się orędownikiem idei przejrzystości przekonywał, iż kwestia regulacji działalności lobbingowej znajduje się wśród priorytetów Komisji[25]. W maju 2005 roku w wyniku debaty informacyjnej przeprowadzonej przez kolegium komisarzy podjęto decyzję o powołaniu międzyinstytucjonalnej grupy planowania. Zadaniem grupy, której skład początkowo wzbudził obawy ze strony organizacji pozarządowych reprezentowanych m.in. przez Alliance for Lobbing Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU)[26] były prace przygotowawcze w zakresie europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości. 9 listopada 2005

[24] Przemówienie komisarza Siima Kallasa, *The need for European transparency initiative* miało miejsce 3 marca 2005 r. w: The European Foundation for Management, Nottingham Business School: http://europa.eu/rapid/pressReleases Action.do?reference=SPEECH/05/130&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en

[25] Szerzej na temat działalności komisarza Siima Kallas dot. inicjatywy na rzecz przejrzystości europejskiej - por. http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/speeches _pl.htm

[26] A. Retman, *Barroso will face MEPs oper cruise affairs*, EU Observer, 18.05.2005.

roku Komisja przyjęła, a 3 maja 2006 roku opublikowała Zieloną Księgę w sprawie europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości. Rozpoczęte w dniu publikacji Księgi publiczne konsultacje zainicjowały debatę, która miała odpowiedzieć na pytanie o rolę poszczególnych lobby oraz organizacji pozarządowych w procesie decyzyjnym instytucji europejskich[27].

Zielona Księga definiuje kluczowe pojęcia *„lobbingu"* i *„lobbysty"*. Termin *„lobbing"* rozumiany jest jako *„wszystkie działania mające na celu wywarcie wpływu na procesy kształtowania polityki i podejmowania decyzji przez instytucje europejskie"*. *„Lobbystą"* w definicji przyjętej w Księdze jest *„osoba prowadząca tego typu działania, pracująca w różnych organizacjach, takich jak firmy doradcze w zakresie spraw publicznych, kancelarie prawne, organizacje pozarządowe, niezależne ośrodki badawcze, jednostki lobbystyczne w przedsiębiorstwach czy stowarzyszenia branżowe"*.

Na łamach Zielonej Księgi Komisja przyznaje prawo do istnienia w systemie demokratycznym zjawiska lobbingu. Uznaniu Komisji odnośnie wkładu lobbystów we współkształtowanie polityki europejskiej poprzez zwracanie uwagi instytucji europejskich na ważne zagadnienia towarzyszy dążenie do bardziej przejrzystego ukazania społeczeństwu europejskiemu relacji między Komisją, a przedstawicielami grup lobbingowych. Postulat ten wychodzi naprzeciw zgłaszanym Komisji obawom dotyczącym działań lobby-

[27] W Zielonej Księdze Europejska Inicjatywa na Rzecz Przejrzystości poruszono również kwestie dot. poprawy przejrzystości funduszy wspólnotowych oraz sposobu prowadzenia konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim, które nie będą stanowiły przedmiotu niniejszej pracy.

stów wykraczającym poza uzasadnione reprezentowanie interesów. Wśród niepożądanych praktyk wyszczególniono m.in.:

- dostarczanie instytucjom unijnym zmanipulowanych informacji dotyczących ewentualnych gospodarczych, społecznych i ekologicznych skutków wywołanych przez projekty wniosków legislacyjnych;
- organizowanie masowych kampanii informacyjnych na rzecz lub przeciwko danej sprawie, które w trudny do oszacowania stopień odzwierciedlają rzeczywiste obawy obywateli.

W opiniach przedstawionych Komisji w sposób szczególny uwidacznia się, że społeczeństwo odczuwa brak informacji na temat lobbystów, podmiotów które reprezentują, zadań oraz źródeł finansowania.

Wychodząc naprzeciw powyższym problemom Komisja zaproponowała politykę przejrzystości opartą na dwóch nurtach:

- wzmocnienia kontroli zewnętrznej – w ramach informowania społeczeństwa na temat przebiegu kontaktów między przedstawicielami grup interesu, a Komisją, zaproponowano uzupełnienie obowiązujących standardów określonych w *„Ogólnych zasadach i minimalnych standardach Komisji na potrzeby konsultacji wśród zainteresowanych stron”* o wprowadzenie elektronicznej ankiety umożliwiającej pozyskanie większej ilości informacji na temat uczestników otwartych konsultacji społecznych organizowanych za pośrednictwem internetu, a następnie stworzenie internetowego systemu rejestracji. W zamian za dokonanie rejestracji w systemie, czyli przekazanie przez organizację informacji na

temat swoich celów, reprezentowanych interesów i źródeł finansowania grupa lobbingowa byłaby powiadamiana przez Komisję o konsultacjach dotyczących obszarów działania grupy. Zaproponowany system obok motywującego posiadałby dobrowolny charakter.

- wzmocnienia zasad w zakresie uczciwości, regulujących kontakty z lobbystami – w ramach uzupełnienia dotychczasowych działań Komisji z 1992 roku, kiedy to grupy interesu i lobbyści zostali poproszeni, w oparciu o propozycje Komisji, o przyjęcie własnych kodeksów postępowania oraz zebranego przez ten okres doświadczenia, zaproponowano wprowadzenie monitorowanego systemu, który obejmowałby wspólny kodeks postępowania stosowany przez wszystkich lobbystów. Monitoring systemu dokonywany byłby przez wybraną organizację patronacką, a na naruszających zasady kodeksu postępowania lobbystów nakładane byłyby formalne sankcje. Propozycja Komisji zakłada również ewentualne połączenie systemu z prowadzonym przez Komisję systemem rejestracji[28].

Powyższe propozycje w okresie od maja do sierpnia 2006 roku stanowiły przedmiot szeroko zakrojonych konsultacji społecznych. W dyskusji za pośrednictwem strony internetowej swoje opinie przedstawiły niektóre państwa członkowskie, grupy interesu reprezentujące sektor prywatny, organizacje pozarządowe, organizacje o charakterze europejskim, jak również krajowym czy regional-

[28] Zielona Księga – Europejska Inicjatywa na rzecz Przejrzystości, COM (2006) 194, Bruksela, dnia 3.5.2006.

nym, a także poszczególni obywatele[29]. W kilku państwach członkowskich za pośrednictwem reprezentacji Komisji przeprowadzono również spotkania konsultacyjne. Swoje opinie na temat propozycji Komisji przedstawiły również unijne organy doradcze: Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz Komitet Regionów.

Jako podsumowanie dyskusji 21 marca 2007 roku Komisja wystosowała komunikat, *Zielona Księga „Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości" – działania następcze*[30]. W związku z tym, iż w dyskusji wiele kontrowersji wzbudziła określona przez Komisję terminologia lobbingu, w komunikacie wykluczono konotację pejoratywną w postrzeganiu przez Komisję zjawiska lobbingu podkreślając zasadność i użyteczność działalności lobbingowej w systemie demokratycznym. Zapewniono o równoprawnym traktowaniu firm doradczych, organizacji biznesowych, organizacji pozarządowych, niezależnych ośrodków badawczych, związków zawodowych oraz kancelarii prawnych. Mimo powyższych deklaracji równocześnie zaznaczono, że zaproponowany przez Komisję rejestr nie będzie *„rejestrem lobbystów"*, ale *„rejestrem grup interesów"*.

Propozycja stworzenia rejestru spotkała się z akceptacją uczestniczących w konsultacjach stron, uwagi odnośnie rejestru dotyczyły konieczności narzucenia zdaniem organizacji pozarządowych obowiązku rejestracji, jako sposobu na zapewnienie pełnej

[29] W ramach konsultacji internetowych Komisja otrzymała opinie od ponad 160 adresatów. Wśród zamieszczonych opinii na temat inicjatywy znalazł się głos Polki Anny Witowskiej. Szerzej na temat dyskusji zainicjowanej publikacją Księgi na stronie Komisji, gdzie zgodnie z przyjętymi standardami konsultacji umieszczono wszystkie nadesłane opinie: http://ec.europa.eu/transparency/eti/index_en.htm.

[30] Zielona Księga – Europejska Inicjatywa na rzecz Przejrzystości – działania następcze, KOM (2007) 127, Bruksela, dnia 21.3.2007.

przejrzystości. Konsultacje wykazały, iż zaproponowany przez Komisję motywacyjny charakter systemu rejestracji, w opinii dyskutantów, jest niezadowalający. Funkcja automatycznego powiadamiania[31] nie stanowi wystarczającej zachęty do rejestracji, zwłaszcza dla grup interesu posiadających swoje przedstawicielstwa w Brukseli, gdzie na bieżąco mogą monitorować działalność Komisji. W związku z powyższym Komisja rozważa wzbogacenie rejestru w system identyfikowania organizacji pozarządowych do wszczęcia wewnętrznej procedury odwoławczej[32]. Rozwiązanie to w opinii Komisji stanowiłoby kolejną zachętę dla rejestracji grup interesu.

Aby móc przedstawić swoją opinię w ramach konsultacji internetowych, strona musi udzielić informacji na swój temat, dlatego też Komisja zamierza połączyć dobrowolny rejestr z formularzem na potrzeby konsultacji internetowych.

W kwestii jawności informacji odnośnie sposobu finansowania grup interesu komunikat przybliża minimalne kryteria, jakie muszą być spełnione w przypadku poszczególnych jednostek uznawanych za grupy interesu, żeby uzyskać możliwość wpisu do rejestru.

Kolejną dyskusję wśród stron wzbudziła propozycja Komisji dotycząca kodeksu postępowania wspólnego dla wszystkich lob-

[31] Lobbyści, którzy umieściliby w rejestrze określone informacje na swój temat, uzyskaliby możliwość wskazania konkretnych obszarów zainteresowania, w zamian zaś byliby oni powiadamiani o konsultacjach prowadzonych w tych szczególnych obszarach.

[32] Rozporządzenie 1367/2006 w sprawie zastosowania postanowień konwencji z Aarhus do instytucji wspólnotowych stanowi, że organizacje pozarządowe (spełniające kilka szczególnych warunków) będą uprawnione do złożenia wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej niektórych aktów administracyjnych z zakresu prawa ochrony środowiska.

bystów na arenie europejskiej. Wobec sugerowanych przez strony trudności, co do stworzenia przez lobbystów kodeksu postępowania, który spełniałby oczekiwania wszystkich grup interesu, a zwłaszcza grupy z sektora prywatnego i organizacji pozarządowych, Komisja w oparciu o wymogi minimalne z 1992 roku przygotuje pod dyskusję propozycję kodeksu. W oparciu o rozwiązania przyjęte przez Parlament, uznanie kodeksu postępowania, zdaniem Komisji, winno stać się wymogiem przy rejestracji do systemu. Naruszenie kodeksu postępowania, jak również podawanie do rejestru nieścisłych informacji wiązałoby się z możliwością wykluczenia z rejestru.

Z przychylnością ze strony dyskutantów spotkała się propozycja wypracowania międzyinstytucjonalnego stanowiska w sprawie lobbingu. Został wystosowany przez opinię publiczną postulat, aby przyszły rejestr i kodeks postępowania były wspólne przynajmniej dla Komisji i Parlamentu.

Komisja zobowiązała się do otworzenia wiosną 2008 roku rejestru grup interesu. W ramach wsparcia nowo utworzonego systemu prowadzone będą działania zachęcające lobbystów do korzystania z systemu. Kontrola systemu nastąpi rok później, także na wiosnę 2009 roku Komisja zapowiedziała kolejne kroki, w tym możliwość zastosowania bardziej rygorystycznych kroków w postaci obowiązkowej rejestracji i sprawozdawczości.

„Nie ma nic złego w lobbingu, co należałoby ukryć”
Siim Kallas, The Wall Street Journal Europe, 6.02.2006 r.

Gdyby przypadek Abramoffa, którego nazwisko zostało przywołane we wstępie, wydarzył się w Europie jego konsekwencje, w opinii wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej i komisarza Siima Kallasa, byłyby znacznie poważniejsze i wywołały dramatyczny spadek zaufania do wszystkich instytucji Unii Europejskiej. A przecież jak uzasadnia Kallas środowiska lobbingowe Europy i Stanów Zjednoczonych mimo różnic w systemach politycznych, w jakich działają oraz wielkości zaangażowanych środków finansowych, znajdują się na różnych kontynentach, ale nie planetach. Wzajemne wpływy są nieuniknione. Przejawem ignorancji jak przyznaje komisarz było twierdzenie, że polityka europejska jest wolna od korupcji, dlatego też Bruksela powinna wyciągnąć lekcję z amerykańskich doświadczeń[33].

Obowiązujące w Unii Europejskiej regulacje dotyczące lobbingu zdają się być wypadkową dylematów i niejednokrotnie skrajnych podejść. Liczne wątpliwości dotyczą:

- wyboru między prawnie wiążącymi regulacjami, a wypracowanymi przez lobbystów standardami, do których stosowania się zobowiążą;
- międzyinstytucjonalnego rejestru lobbystów;
- wyznaczenia podmiotów odpowiedzialnych za przejrzystość decyzji publicznych;
- zasadności instytucjonalizacji i formalizacji lobbingu;
- relacji między dążeniem do przejrzystości procedur, a efektywnością podejmowania decyzji;

[33] Siim Kallas, *Mr. Smith Goes to Brussels*, The Wall Street Journal Europe, 6.02.2006 r.

- skuteczności procesu konsultacji;
- możliwości wypracowania takiego kodeksu postępowania, który zostałby zaakceptowany przez całe środowisko public affairs w Brukseli;
- skuteczności i rodzaju ewentualnych sankcji nałożonych na nieuczciwych lobbystów[34].

Regulować, nie regulować czy dopuścić samoregulację środowisk lobbingowych? Jaka będzie unijna polityka wobec lobbingu? Dotychczasowe propozycje nie dają jasnych odpowiedzi. Debata trwa.

[34] A. K. Cianciara, *Lobbing przejrzysty*, „Decydent", 71/2007.

Grzegorz Szymczyk

Narodowe i europejskie spojrzenie na bezpieczeństwo starego kontynentu

„Europa nigdy dotąd nie cieszyła się w takim stopniu jak obecnie dobrobytem, bezpieczeństwem i wolnością. Przemoc z pierwszej połowy XX wieku ustąpiła miejsca okresowi pokoju i stabilności, bez precedensu w historii europejskiej".

Te optymistyczne, aczkolwiek wydające się prawdziwymi słowa, zaczerpnięte są z dokumentu o nazwie „Bezpieczna Europa w lepszym świecie – Europejska Strategia Bezpieczeństwa" i próbują przedstawić sytuację jaka panuje na kontynencie europejskim u progu XXI wieku.

Jednak jeszcze dekadę wcześniej nic nie zapowiadało tak korzystnej sytuacji na kontynencie. Pod koniec lat osiemdziesiątych, coraz szybciej zaczęło kręcić się koło historii. Niczym przewracające się kostki domina następowały po sobie gwałtowne wydarzenia związane z upadkiem systemów socjalistycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, jak również samego Związku Radzieckiego. Głównym motorem napędowym tych przemian, oprócz nieudanych w swoim zamiarze reform w samym ZSRR (*głasnost* i *pierestrojka*), były przede wszystkim działania opozycji w Polsce, jak również pewne tendencje demokratyczne, zarówno w Polsce jak i w innych państwach bloku wschodniego. Zburzenie muru berliń-

skiego, stało się symbolem upadku żelaznej kurtyny. Blok sowiecki, do tej pory uważany za monolit nie do zniszczenia, rozpadł się z zawrotną szybkością.

Wszystkie te wydarzenia, stanowiły dla państw europejskich ogromne wyzwanie i doprowadziły w efekcie do powstania na kontynencie nowej jakościowo strategii bezpieczeństwa pod dumnie brzmiącą nazwą: Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony. Sam pomysł stworzenia nowego, autonomicznego systemu bezpieczeństwa, jak już wcześniej wspomniano, zrodził się już na początku lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku, jednak po raz pierwszy pojęcie *ESDI* użyte zostało w Deklaracji państw członkowskich Unii Europejskiej z dnia 10 grudnia 1991 roku, dołączonej do projektowanego Traktatu z Maastricht. Rozwój strategii przypadał więc na okres reform zarówno Unii Europejskiej (prace nad Traktatem o Unii Europejskiej), jak i NATO, które sformułowało niemal równolegle, „Nową koncepcję strategiczną". Zakładano, że Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony zaangażuje jednocześnie trzy organizacje (Unię Europejską, Unię Zachodnioeuropejską i Sojusz Północnoatlantycki), było to więc swoiste *novum* w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego. Pewnym problemem, który ujawnił się już w początkowych latach, było rozumienie samego pojęcia ESDI – w swoisty sposób przez każdą z tych organizacji.

Europa dzisiaj postrzegana jest jako ważny podmiot stosunków międzynarodowych, również w kręgach amerykańskich, które do pewnego momentu z pewnym politowaniem patrzyły na wysiłki europejskie w tej dziedzinie. Sam proces integracji europejskiej przez pięćdziesiąt lat, rozwijał się z różnym natężeniem, obejmował

coraz większą liczbę państw – od początkowej szóstki, przez piętnastkę w latach dziewięćdziesiątych, aż do dwudziestu siedmiu państw obecnie. W kolejce do drzwi ustawiają się kolejne państwa, jak choćby Turcja, Chorwacja, czy w dużo dłuższej perspektywie oczekiwania inne państwa europejskie. Ten, z punktu widzenia bezpieczeństwa europejskiego na pierwszy rzut oka pozytywny proces, pociąga za sobą również szereg negatywnych konsekwencji, które w niedalekiej przyszłości mogą podważyć mozolnie budowaną architekturę bezpieczeństwa europejskiego. Jednym ze skutków rozszerzania integracji o nowe kraje, jest coraz większa mnogość głosów i stanowisk narodowych, często rozbieżnych, które nie pozostają bez wpływu na unijną solidarność, również w kwestiach bezpieczeństwa i obronności.

Traktat o Unii Europejskiej powierzył realizację Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa tym samym organom, które podejmują decyzje w ramach dwóch pozostałych filarów Unii, co jest zgodne z warunkiem zachowania jednolitych ram instytucjonalnych. Służyć to ma zachowaniu spójności i ciągłości działań Unii, po to aby móc skutecznie osiągać wspólne cele. Jednakże w tym przypadku zapisy traktatowe idą swoją drogą, a rzeczywistość swoją. Odmienność spektrum kompetencji pomiędzy WPZiB a Wspólnotą Europejską, bardzo często przyczynia się do sporów kompetencyjnych pomiędzy instytucjami w samym II filarze. W rezultacie, bardzo często efektywność Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa uzależniona jest nie tylko od woli dwudziestu siedmiu

państw członkowskich, która jest źródłem wszystkich decyzji podejmowanych w ramach tejże polityki, ale również od niedoskonałości funkcjonujących w jej ramach mechanizmów[1].

Stosunki zewnętrzne realizowane są w głównej mierze przez Radę Europejską. To właśnie do jej kompetencji należy określanie zasad i ogólnych wytycznych oraz realizowanie wspólnych strategii. Tak ważny cel postawiony przed tą instytucją, która *de facto* nie należy do systematyki organów wymienionych w traktatach założycielskich, pokazuje jak ważna, wręcz decydująca, jest idea międzyrządowości w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Rada Europejska wyrosła z doraźnych spotkań na szczycie szefów państw i rządów państw członkowskich Wspólnot Europejskich, a jak twierdzi J. Wojciechowski „jej powstanie było następstwem ewolucji – jaka dokonywała się we Wspólnotach – i konieczności rozszerzania współpracy państw o te problemy, których nie ujęto w traktatach założycielskich Wspólnot"[2].

Oprócz Rady Europejskiej, samodzielną rolę w stosunkach zewnętrznych WPZiB odgrywa Urząd Przewodniczącego, czyli inaczej Prezydencja. Reprezentuje on UE w sprawach II filaru, będąc wspomagany przez Wysokiego Przedstawiciela do spraw WPZiB. Instytucja ta, konsultuje z Parlamentem Europejskim główne zamierzenia w ramach realizacji polityki II filaru oraz informuje Parlament o realizacji WPZiB.

[1] J. Starzyk, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2003, s. 69.
[2] J. A. Wojciechowski, *Instytucje i porządek prawny Wspólnot Europejskich*, Wydawnictwo INFOR, Warszawa 1996, s. 17-21.

Pokazana międzyrządowość współpracy państw Unii Europejskiej została nakreślona celowo, po to, aby pokazać w jak niebezpiecznej sytuacji znalazła się kwestia bezpieczeństwa w Europie. Stanowi ona bowiem największą słabość systemu budowanego w ramach Unii Europejskiej. Oto dzisiaj szefowie dwudziestu siedmiu państw muszą ze sobą negocjować i dochodzić do konsensusu, aby móc cokolwiek uczynić w kwestii bezpieczeństwa i obrony.

Może to rodzić wiele negatywnych konsekwencji, przede wszystkim duże spowolnienie procesu decyzyjnego.

Jak słusznie zauważa Beata Chmiel, mimo że pod wpływem reform w kolejnych traktatach następuje powolna integracja polityk zagranicznych państw członkowskich, a co za tym idzie równoczesne zbliżanie się do siebie polityk bezpieczeństwa, to jednak „w sprawach najważniejszych Unia i jej państwa członkowskie nie występują jako całość. Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony nadal traktowana jest jako uzupełnienie polityk zagranicznych państw członkowskich, a nie odwrotnie”[3].

Dlatego wielu twierdzi, że Europa dzisiaj znajduje się w pułapce pomiędzy zaangażowaną i niezaangażowaną koncepcją bezpieczeństwa, co odzwierciedla głęboki strategiczny chaos. Aby taka koncepcja mogła faktycznie zaistnieć, niezbędne oprócz środków militarnych, jest wspólne zdefiniowanie zagrożeń i celów Europy w dziedzinie bezpieczeństwa. Wojciech Multan pisze w tym kontekście o „potrzebie nie rywalizacji państw, lecz wszechstronnej, wzajemnie korzystnej ich współpracy, które powinno być cechą nowego syste-

[3] B. Chmiel, *Instytucjonalizacja Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002, s. 147.

mu”[4]. Podstawową więc zasadą postępowania państw europejskich, aby móc umożliwić skuteczne funkcjonowanie takiego systemu bezpieczeństwa, musiałaby być powściągliwość w eksponowaniu własnych interesów i dążenie do rozwiązań kompromisowych. Czy jest to możliwe i czy aby wiara w takie działania suwerennych państw nie jest nazbyt posuniętą naiwnością? Rzeczywistość dostarcza nam niestety bardzo często dowodów, w oparciu o które można by udzielić twierdzącej odpowiedzi na to ostatnie pytanie.

Dzisiaj Europa pilnie potrzebuje nowej koncepcji strategicznej, jednak panujące realia uświadamiają ogrom przeszkód i trudności związanych z tym przedsięwzięciem. Wśród państw członkowskich nie ma porozumienia co do środków i celów bezpieczeństwa, a taka sytuacja zawsze będzie budzić niepewność i spór, uniemożliwiając opracowanie jakiejkolwiek spójnej koncepcji.

W tym świetle można postawić tezę, z którą wielu zachodnich polityków na pewno by się nie zgodziło, że europejskie bezpieczeństwo i obrona znaczą mniej niż suma ich elementów składowych[5]. Julian Lindley-French posuwa się jeszcze dalej, mówiąc wręcz o schizofrenii i zagubieniu Europy, twierdząc jednocześnie, że obronność we współczesnej Europie upada, ponieważ przy braku ponadnarodowej koncepcji strategicznej, podzielanej i uzgadnianej przez mocarstwa europejskie, nie ma także wytycznych określających stosowanie przymusu siłowego – zarówno wewnątrz Unii, jak i poza nią. Ponadto, wyjątkowo skomplikowane zależności jakie ist-

[4] W. Multan, *Wizje bezpieczeństwa europejskiego*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 1997, s. 240.
[5] por. J. Solana, *Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE w nadchodzącej przyszłości*, „Nowa Europa Przegląd Natoliński” 2/2005, s. 15.

nieją pomiędzy państwami członkowskimi a unijnymi instytucjami uniemożliwiają zbudowanie jakiejkolwiek polityki bezpieczeństwa, zarówno na poziomie krajowym jak i międzynarodowym. W rezultacie nikt z głównych aktorów sceny politycznej w Europie nie posiada jasnego planu, w jaki sposób byłby gotowy użyć twardych instrumentów bezpieczeństwa, którymi dysponują. Przedstawiona sytuacja może niestety odnieść negatywne skutki dla Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, która narażona jest na syndrom „zachodnioeuropeizacji", czyli sromotnej klęski, pozostawiona gdzieś na szarym końcu struktur instytucji UE i nigdy nie wykorzystana[6].

Budowa nowego systemu bezpieczeństwa w Europie, jak już zdążyliśmy zauważyć jest procesem złożonym i długotrwałym. Zastanawiając się nad jego perspektywami, w dłuższym horyzoncie czasowym, nie sposób pominąć interesów narodowych i polityk najważniejszych z punktu widzenia wpływania na bezpieczeństwo na kontynencie krajów. Jest to ważne z tej racji, że pomimo rozwoju integracji w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, licznych deklaracji sojuszników i wielkich nadziei na dalsze pogłębianie współpracy w tej dziedzinie, realizacja polityki bezpieczeństwa i obrony nadal spoczywa w rękach suwerennych państw i nic nie wskazuje na to aby w możliwie przewidywalnej przyszłości, miało się to zmienić. Nie można zapominać również o różnym stopniu wrażliwości poszczególnych krajów na problemy bezpieczeństwa w Europie. Ta wrażliwość bardzo często kształtowała się na przestrzeni dziesiątek lat i w różnym kontekście polityczno–gospodarczym, kształtują ją

[6] J. Lindley-French, *W cieniu Locarno? Dlaczego obronność w Europie nie zdaje egzaminu*, „Nowa Europa Przegląd Natoliński" 2/2005, s. 25-28.

również dzisiaj bieżące wydarzenia międzynarodowe. O tym które to państwa w największym stopniu wpływają na bezpieczeństwo i obronę w Europie decyduje ich potencjał, nie tylko militarny, ale przede wszystkim polityczny i ekonomiczny. Przyglądając się bliżej stanowiskom najważniejszych państw Unii Europejskiej dotyczących polityki bezpieczeństwa, uwidaczniają się nam problemy, na jakie napotykają Europejczycy, budując ponadnarodową koncepcję strategiczną.

Warto w tym miejscu przedstawić najważniejsze państwa europejskie i ich wpływ na system bezpieczeństwa europejskiego.

Wielka Brytania jest państwem które odgrywa niezwykle ważną rolę w tym systemie. Wydaje się, że jest jednym z niewielu krajów w Europie, które posiada jasną koncepcję strategiczną, z wyraźnie sprecyzowanymi celami, dodatkowo popartymi odpowiednią siłą militarną. Zjednoczone Królestwo, które początkowo nie brało aktywnego udziału w procesach integracyjnych po II wojnie światowej, odgrywało rolę swoistego patrona tych procesów. Jest dzisiaj jednak przesądzone, że bez rzeczywistego udziału tego mocarstwa w europejskim systemie bezpieczeństwa, taki system nigdy nie będzie mógł zostać urzeczywistniony.

Do niedawna jeszcze Londyn był jednak zdania, że sprawy obronności są zbyt ważne, aby można je było powierzać anonimowym biurokratom z Brukseli, właśnie dlatego widoczny był dystans z jakim ten kraj patrzył na problemy europejskiego bezpieczeństwa. Alternatywą zaś dla Brytyjczyków w tamtym momencie były utrzymywane bliskie powiązania ze Stanami Zjednoczonymi, zapoczątkowane już w czasie II wojny światowej, które co należy w tym

miejscu wyraźnie podkreślić, przetrwały do dnia dzisiejszego. Dla tego bardzo często widoczny jest rozdźwięk w polityce brytyjskiej, która z jednej strony chce przewodzić na kontynencie, z drugiej natomiast pozostać w „specjalnych stosunkach" ze Stanami Zjednoczonymi.

Nad Tamizą widzą swoją rolę jako siły wiodącej na drodze do zbudowania europejskiego systemu bezpieczeństwa zbiorowego opartego na wzajemnej równowadze sił. Podstawową natomiast gwarancją zapewnienia pokoju oraz realizacji bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego dla tego państwa jest NATO. Trwałość Sojuszu Północnoatlantyckiego gwarantowana jest dzięki zgodności interesów państw członkowskich oraz przestrzeganiu tych samych norm prawno-ustrojowych. Pakt Północnoatlantycki występuje też jako instytucja gwarantująca utrzymanie ścisłych polityczno-wojskowych powiązań Europy z USA i Kanadą. Wielka Brytania podkreśla stabilizującą rolę tej organizacji wewnątrz jego obszaru odpowiedzialności i wobec państw nie będących członkami Sojuszu[7].

Równocześnie jednak od kilku lat Brytyjczycy wspólnie z innymi sojusznikami w Europie, realizują omówioną w poprzednim rozdziale Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony. Ta nieoczekiwana dla postronnych obserwatorów zmiana, była skutkiem bezradności struktur europejskich wobec konfliktu na Bałkanach, a zwłaszcza kryzysu w Kosowie. Nowy rząd w Wielkiej Brytanii, którego premierem został wówczas odchodzący dziś ze stanowiska

[7] K. Jaźwiński, *Bezpieczeństwo europejskie w polityce zagranicznej Wielkiej Brytanii w latach 90.*, [z:] http://www.ce.uw.edu.pl/wydawnictwo/Kwart_2_1997/Jazwinski.pdf, z dnia 10.05.07, s. 3.

Tony Blair, postanowił odejść od uprawianej przez kilkadziesiąt lat *splendid isolation* wobec kwestii obronności europejskiej. Jak sugerują jednak niektórzy znawcy stosunków międzynarodowych, to zapowiedziane w grudniu 1998 roku w Saint-Malo przewartościowanie brytyjskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, nie miało jedynie na celu wyposażenie UE w zdolności wojskowe, umożliwiające samodzielne wobec USA działania, a było to w głównej mierze nadanie nowego impulsu atlantyckiej wizji Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony w ramach NATO.

Za postawioną wyżej tezą przemawiają warunki jakie Brytyjczycy postawili wówczas europejskim partnerom, a więc:

- tworzenie europejskiej zdolności obronnej nie mogło osłabiać więzi transatlantyckich,
- odrzucenie przez Wielką Brytanię pomysłu stworzenia stałej armii europejskiej i korzystanie w związku z tym, z Połączonych Sił Wielonarodowych do Zadań Specjalnych (CJTF), umożliwiających używanie zasobów Sojuszu do operacji europejskich (w myśl formuły „rozdzielnych, ale nie odrębnych zasobów" – *separable, but not separated*),
- postulat zaangażowania Islandii, Norwegii i Turcji, czyli państw należących do NATO i będących członkami stowarzyszonymi UZE, ale nie Unii Europejskiej, w celu zapewnienia solidarności wszystkich członków Sojuszu Północnoatlantyckiego,

- utrzymanie narodowej kontroli nad bezpieczeństwem i obroną, poprzez dalsze podejmowanie decyzji na zasadzie jednomyślności i na poziomie międzyrządowym[8].

W świetle tych warunków zachodzi podejrzenie, że Brytyjczycy prowadzą jakąś polityczną grę, wobec swoich sojuszników zarówno w Europie jak i w Ameryce, a Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony jest dla nich tylko wygodnym instrumentem w tej rozgrywce.

Mówi się o tym, że w ten sposób chcą oni wykorzystać swoje przywództwo wojskowe w Europie, aby zrównoważyć niemieckie wpływy gospodarcze i w ten sposób posłużyć się polityką obronną jako hamulcem w procesie integracji europejskiej. Z drugiej strony dokładają wszelkich starań aby móc posłużyć się swoimi europejskimi wpływami, do wzmocnienia własnej pozycji względem Waszyngtonu. Istnieje jednak realne zagrożenie, że takie niezdecydowanie, może skończyć się pretensjami, zarówno ze strony amerykańskiej, jak i ze strony europejskich partnerów[9].

Postawy proamerykańskie ujawniły się na wyspie, również w obliczu konfliktu irackiego. Wielka Brytania jako jedyne spośród mocarstw europejskich, wyraźnie poparła tą interwencję (nawet w sytuacji braku odpowiedniej rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ), i co więcej zaangażowała się militarnie w ten konflikt. Na naszych oczach dzisiaj dokonuje się zmiana warty na Downing Street, właśnie jako jedną z przyczyn odejścia premiera Tony Blaira wymienia

[8] R. Zięba, Zięba R., *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony, Koncepcja – Struktura – Funkcjonowanie*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2000, s. 94.
[9] J. Lindley-French, *W cieniu…*, dz. cyt., s. 31.

się zaangażowanie Brytyjczyków w wojnę w Iraku i niemal bezwarunkowe poparcie dla Stanów Zjednoczonych. Na usta ciśnie się tutaj maksyma mówiąca, że „wyborów nie można wygrać polityką międzynarodową, ale można je nią przegrać", najwyraźniej premier Blair o niej zapomniał.

Jaki będzie stosunek Wielkiej Brytanii do Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych, a co za tym idzie do kwestii polityki bezpieczeństwa i obronności, po zmianie na fotelu premiera w tym kraju? Trudno dzisiaj jednoznacznie wyrokować w tej sprawie, nic jednak nie przemawia za tym, aby mogły być to jakieś dramatyczne zmiany. Wydaje się że nadal będzie ona promować własne, autonomiczne podejście do Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – zakładające utrzymanie partnerstwa transatlantyckiego oraz zagwarantowanie, aby rozwój europejskich zdolności obronnych nie odbywał się kosztem Paktu Północnoatlantyckiego.

Wracając jeszcze na moment do urzędującego premiera Wielkiej Brytanii (zmiana ma nastąpić 27 czerwca 2007 roku), mówi się o nim, jako o najbardziej „europejskim" polityku na tym stanowisku, po II wojnie światowej. Trudno będzie więc jego najbardziej prawdopodobnemu następcy – Gordonowi Brown, prześcignąć w tym względzie swojego poprzednika, choć z drugiej strony istnieje pewne prawdopodobieństwo, że w zamian, rozluźnieniu ulegną stosunki z USA, z tej racji, że właśnie zbyt mocne zaangażowanie Tony Blaira w poparcie dla tego państwa, zmusiło go do ustąpienia ze stanowiska.

W jakim więc kierunku podąży Wielka Brytania pod rządami nowego premiera, sprawa wydaje się wciąż otwarta.

Francja jest tym krajem, które najpełniej potwierdza zdanie, że polityka bezpieczeństwa i obrony, należy przede wszystkim do kompetencji suwerennych państw. Punktem odniesienia w omawianych w tej pracy kwestiach dla Paryża, są niezmienne interesy Francji. Czy interesy te są zbieżne z polityką innych państw europejskich, ma to tak naprawdę drugorzędne znaczenie. Jednocześnie jednak uznaje się, że razem z Niemcami, to właśnie te państwa nadają ton współpracy w ramach tych wrażliwych dziedzin, jakimi są polityka obronna i bezpieczeństwa. Przyczyna takiego stanu rzeczy wydaje się oczywista, w latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku, to właśnie od polityków tych dwóch krajów wyszła inicjatywa integracji europejskiej, najpierw w ramach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, a później w ramach EWG i Euroatomu. Ponadto należy mieć na uwadze fakt, że RFN i Francję łączą do dzisiaj bliskie stosunki, realizowane nie tylko w ramach Unii Europejskiej.

Kraj nad Sekwaną postrzega się dzisiaj w Europie, jako dziedziczkę przeszłości, mającą wysokie aspiracje do wpływania na losy kontynentu, tak jak w czasach mocarstwowości. Niestety dla Francji, czasy te dawno przeminęły, a dzisiaj politycy nie mogą zdecydować się, podobnie zresztą jak w Wielkiej Brytanii, czy oprzeć swoje bezpieczeństwo na rozwiązaniach europejskich, transatlantyckich, czy co jest charakterystyczne dla Francuzów od lat – narodowych. Dlatego Francja miota się pomiędzy chęcią zbliżenia się do Londynu, Berlina czy Waszyngtonu, a najlepiej takiego siebie umiejscowienia, aby być w centrum europejskiego systemu bezpieczeństwa. Dla tego państwa równie ważne jest zachowanie równowagi na kontynencie europejskim, tak żeby jakiekolwiek mocarstwo

europejskie, nie mogło zdobyć zdecydowanej przewagi. Paryż, w miarę swoich możliwości, od lat stara się również przeciwstawiać zachowaniu przez Waszyngton dominującej roli w Europie.

Po zjednoczeniu Niemiec państwo to stało się dla Francji potencjalnym hegemonem, podobnie zresztą jak Stany Zjednoczone czy Rosja i dlatego całość jej działań koncentrowała się na stosunkach Paryż-Bonn i kształtowaniu Wspólnot Europejskich, by dzięki temu móc utrzymywać pozycję mocarstwa i blokować w ten sposób podobne ambicje Niemiec. Forsowanie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w Traktacie z Maastricht, wskazywanie na UZE jako instrument polityki UE czy inicjowanie powołania do życia francusko–niemieckiego korpusu, miało – oprócz umożliwienia Francji odgrywania roli mocarstwowej – zapobiegać renacjonalizacji polityki bezpieczeństwa Bonn[10].

Sytuacja w jakiej znajduje się Francja, jest tym groźniejsza i tym bardziej potrzebuje szybkiej reakcji, z tej racji, że istnieje tam realne zagrożenie wybuchu fundamentalizmu islamskiego, oraz zamieszek wywołanych przez zamieszkujących ten kraj licznej grupie imigrantów. Przedsmak tego konfliktu widzieliśmy w 2006 roku, widzimy go też dzisiaj po wyborach prezydenckich, które wygrał Nicolas Sarkozy – głoszący program rozprawienia się z nielegalnymi imigrantami w kraju nad Sekwaną.

W sytuacji kiedy Francja jest za słaba, aby skutecznie konkurować gospodarczo z Niemcami, za słaba aby skutecznie konkurować z Wielką Brytanią w przywództwie wojskowym, francuscy

[10] http://www.stosunki.pl/main328836030310,3,yisvp.htm?PHPSESSID=75a0e71491b69dba10cc99fe05c25887, z dnia 13.05.07

decydenci kładą większy nacisk na wizerunek siły, niż na jej faktyczny potencjał. Rodzi to w efekcie dziwnie schizofreniczny charakter francuskiej polityki, z jednej strony opowiada się ona za pogłębianiem integracji europejskiej, z drugiej natomiast, ponieważ zdolność Francji do uczynienia Europy francuską słabnie, wszystkie działania podszyte są zajadłą formą nacjonalizmu[11].

Niemcy – największa potęga gospodarcza współczesnej Europy, z ponad osiemdziesięcioma milionami obywateli, państwo kluczowe dla bezpieczeństwa kontynentu, zdaniem wielu, nie odgrywało w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku adekwatnej do zajmowanej pozycji roli na polu bezpieczeństwa i obronności. Jednym z powodów były oczywiście uwarunkowania historyczne, każdy ruch i każde posunięcie Niemiec w tej dziedzinie było i jest natychmiast komentowane, nie tylko w Polsce, ale i w całej Europie. Nie zachęcało to do jakichś poważnych działań. Z drugiej jednak strony, wydaje się że przez kilka lat, naszym zachodnim sąsiadom, wcale taka sytuacja nie przeszkadzała. Zmniejszające się rokrocznie wydatki na siły zbrojne i obronę, zdają się potwierdzać przedstawioną tezę.

Pisanie w czasie przeszłym nie jest przypadkowe, bowiem od pewnego czasu, zwłaszcza od objęcia rządów przez kanclerz Angelę Merkel, nastąpił wyraźny wzrost aktywności Niemiec na arenie międzynarodowej. Złośliwi twierdzą, że jest to spowodowane nieumiejętnością radzenia sobie z problemami wewnętrznymi w kraju, koalicji CDU-CSU.

Wróćmy jednak na moment do może niewspółmiernych, ale jednak mimo wszystko ważnych dla europejskiego bezpieczeństwa

[11] J. Lindley-French, *W cieniu…*, dz. cyt., s. 32.

działań Niemiec właśnie w latach dziewięćdziesiątych. Otóż Niemcy, podobnie jak Francja, opowiadały się za samodzielnością Europy w omawianych dziedzinach, zarazem jednak ich stanowisko pozbawione było swoistego aspektu antyamerykańskiego. Wprost przeciwnie, RFN wyraźnie podkreślała i czyni to do dzisiaj, iż podjęte przez Europejczyków działania na rzecz podniesienia własnych zdolności operacyjnych, mają na celu przejęcie przez nich większego zakresu odpowiedzialności za własne bezpieczeństwo, a więc spełnienie postulowanego przez Amerykanów żądania bardziej sprawiedliwego podziału ciężarów wspólnego bezpieczeństwa Zachodu[12]. Podczas Konferencji Międzyrządowej, która odbyła się w 1996 roku, to właśnie Niemcy należały do głównych zwolenników włączenia Unii Zachodnioeuropejskiej do Unii Europejskiej, jak również „uwspólnotowienia" Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

Berlin był również od początku orędownikiem umacniania stabilności w Europie Środkowej i Wschodniej, poprzez włączenie państw tego regionu w struktury Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej. To „przemieszczanie" się Europy na Wschód, jednocześnie powodowało, że Niemcy na nowo stawały się centrum kontynentu.

Ostatnie dwa lata, a zwłaszcza obecny półroczny okres Prezydencji naszych zachodnich sąsiadów w Unii Europejskiej, to wyraźne zdynamizowanie aktywności Niemiec na arenie międzynarodowej. Wydaję się, że dzisiaj Berlin staje się z jednej strony praw-

[12] Przemysław Żurawski vel Grajewski, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej – aspekt bałtycki i śródziemnomorski*, Instytut Europejski w

dziwym motorem integracji europejskiej, z drugiej natomiast „pomostem" w relacjach transatlantyckich. Dokonując wnikliwej obserwacji, możemy zauważyć pewne delikatne przesuwanie się akcentów w polityce zewnętrznej Niemiec. Dla Angeli Merkel równie ważna jest więc integracja w ramach Unii Europejskiej, dobre stosunki z Rosją, jak również porozumienie ze Stanami Zjednoczonymi, co pokazuje, że priorytetem w najbliższych latach dla tego państwa będzie zachowanie równowagi w systemie międzynarodowym. Bezpieczeństwo w tym kontekście winno być skonstruowane w oparciu o współpracę co najmniej trzech podmiotów: Unii Europejskiej, NATO i USA.

Obecna polityka kanclerz Angeli Merkel, prowadzona na wzór wielkich poprzedników, a więc Konrada Adenauera, czy Helmuta Kohla, ma dużą szansę na odniesienie sukcesu w Europie i na świecie, a Niemcy w sposób naturalny będą predestynowane do przewodzenia w dziedzinie bezpieczeństwa na kontynencie.

Po upadku Związku Radzieckiego w grudniu 1991 roku, jego sukcesorem i spadkobiercą ogłosiła się Federacja Rosyjska. Od początku powstania, nowe państwo rościło sobie prawa do jak najsilniejszego wpływania na bezpieczeństwo europejskie. Mimo odrzucenia ideologii komunistycznej, w polityce zagranicznej Rosji tak naprawdę niewiele się zmieniło. W wielu wypowiedziach rosyjskich decydentów do dzisiaj przewija się nostalgia za minionymi czasami, kiedy to cały były blok sowiecki, leżał w jej strefie wpływów.

Łodzi, Łódź 1998, s. 36.

Pierwsze miesiące nowych rządów, były jednak z europejskiego punktu widzenia nader obiecujące, Rosja podjęła współpracę z państwami zachodnimi i była wobec nich na tyle ustępliwa, że rodziło to ogromny kontrast w porównaniu z polityką, jaką prowadziły poprzednie władze Kremla. Jak się jednak później okazało, tak naprawdę chodziło o uzyskanie jak największej pomocy finansowej od Zachodu, jak również pozyskanie nowych technologii, po to aby odbudować zrujnowaną gospodarkę kraju.

Współczesna Rosja jest jednak państwem, którego polityka zewnętrzna budzi wiele znaków zapytania i bardzo często jest nieprzewidywalna dla partnerów z Europy. Po części jest to uwarunkowane dokonującymi się ciągłymi zmianami, przede wszystkim w życiu wewnętrznym tego państwa, a po części tym, że dzisiejsza Rosja wciąż poszukuje swojego miejsca w zmienionym świecie. Ta nieprzewidywalność, wzmacniana jest brakiem głęboko zakorzenionych tradycji demokratycznych i związanych z nimi ukształtowanych instytucji w Federacji Rosyjskiej[13].

W którym więc kierunku podąży współczesna Rosja, czy faktycznie aktywnie włączy się w działania na rzecz stworzenia skutecznego europejskiego systemu bezpieczeństwa? Wydaje się, że nie ma obecnie na to pytanie jasnej odpowiedzi, choć z drugiej strony ostatnie wydarzenia, wydaje się że przybliżają nas do poznania prawdy, niestety niezbyt optymistycznej. Władimir Bukowski, rosyjski pisarz i dysydent, w kontekście ostatnich wydarzeń na linii Estonia – Rosja twierdzi, że: „Rosja znów wierzy dziś w swoją potęgę. Nabrała przekonania, że dzięki zasobności w surowce – gaz i ropę

może kontrolować świat (…). Rosjanie wcale nie zamierzają przyjąć do wiadomości nieodwracalnych przemian, które zaszły pod koniec lat osiemdziesiątych i na początku dziewięćdziesiątych zeszłego wieku. Nadal nie życzą sobie, żeby ktoś inny próbował mieszać się w sprawy „ich" regionu"[14].

Ten sam autor powątpiewa w europejską solidarność, w stosunku do rosyjskich działań wymierzonych w poszczególnych członków Wspólnoty Europejskiej, w tym Polski. „Największy problem dla Estonii – a także dla Polski – polega na tym, że choć Unia Europejska powinna brać kraje członkowskie w obronę, przynajmniej rozpoczynając ofensywę dyplomatyczną, to nie sądzę, by Bruksela kiwnęła palcem w tej sprawie. Dla krajów starej Unii najważniejsze jest utrzymanie dobrych stosunków z Rosją. To dogmat niezależny już nawet od bieżących interesów i handlu surowcami energetycznymi"[15]. Oczywistym z polskiego punktu widzenia, staje się fakt, że Rosja dąży do osłabienia tej solidarności. Na szczęście kończący się w momencie pisania tego tekstu szczyt Unia – Rosja, który *de facto*, nie przyniósł żadnych widocznych rezultatów, zdaje się nie potwierdzać obaw, o brak zupełnej solidarności ze strony innych państw Unii Europejskiej. Unia, jak podkreślają obserwatorzy szczytu, prowadzi rozmowy z Rosją w twardym, chłodnym tonie. Wpływ na to ma przede wszystkim stanowisko Warszawy, która swoim wetem blokuje rozpoczęcie rozmów o partnerstwie strategicznym Rosji z Unią, a także postawa niemieckiej kanclerz – Angeli Merkel,

[13] W. Multan, *Wizje Bezpieczeństwa…*, dz. cyt., s. 49-50.
[14] W. Bukowski, *Unia musi postawić się Rosji*, „Dziennik Polska – Europa – Świat", nr 103 (316)/2007, s. 2.
[15] Tamże.

która jako dawna mieszkanka NRD ma zupełnie inny stosunek do Rosjan niż jej poprzednik Gerhard Schröder. Można powiedzieć że rosyjska praktyka rozbijania unijnej solidarności, poprzez negocjowanie z wielkimi krajami Unii Europejskiej, a nie całą Wspólnotą, przestaje odnosić takie skutki jak jeszcze nie tak dawno. W tym kontekście, nie należy jednak zapominać, że jeszcze kilka miesięcy wstecz, kiedy Polska zgłaszała swoje weto, rzeczywistość nie wyglądała tak optymistycznie. Na Polskę ze strony państw starej Unii, spadła wówczas fala krytyki, w której ostrzegano, że w niedługim czasie pozostaniemy sami na placu boju. W świetle więc tych rozważań, pożądane jest spójne i solidarne stanowisko Unia Europejskiej w stosunkach ze wschodnim sąsiadem, zadaniem naszych polityków jest aby Unia broniła wspólnych, europejskich interesów.

Patrząc na dzisiejszą Rosję, a także na Rosję z perspektywy historii, musimy być świadomi tego, iż czym silniejszym będzie ona krajem, tym mniej będzie zainteresowana uczestnictwem w europejskim systemie bezpieczeństwa. Wielce prawdopodobnym jest, że w takiej sytuacji zamiast umacniać stabilność w Europie, będzie ona dążyć na nowo, do umacniania własnej sfery wpływów, wokół własnych granic, które jeszcze przez lata będzie uważać za swoją domenę.

Lata dziewięćdziesiąte ubiegłego wieku i początek wieku XXI, to w stosunkach międzynarodowych okres jednobiegunowej dominacji Stanów Zjednoczonych. Do takiej opinii upoważnia nas przewaga w potencjale gospodarczym, wojskowym i technologicznym, jakie to państwo uzyskało nad wszystkimi innymi uczestnikami międzynarodowej gry. Co więcej, wydaje się że trwałość takiej sytu-

acji uzasadnia dzisiaj amerykańska strategia liberalna, która stwarza warunki do rozwoju globalnej gospodarki, a równocześnie wspiera proces demokratyzacji w wielu rejonach świata.

Truizmem jest więc twierdzenie, że Stany Zjednoczone, pomimo że są państwem nie leżącym w Europie, odgrywają niebagatelną rolę w kształtowaniu bezpieczeństwa na kontynencie. Mimo upadku Związku Radzieckiego i jednoczesnego zakończenia „zimnej wojny" nie zmieniło się wiele w tej kwestii. Zbigniew Brzeziński opisując sytuację która wytworzyła się na początku lat dziewięćdziesiątych, nazwał państwo amerykańskie „supermocarstwem bez rywali"[16], gdyż na arenie międzynarodowej nagle nie pozostał żaden godny rywal dla Stanów Zjednoczonych.

W Europie powszechna jest dzisiaj opinia, że kraj ten po raz wtóry wycofuje się ze sfery problemów europejskiego bezpieczeństwa. Trudno jednakże dziwić się tej sytuacji, bowiem zmianie uległy zagrożenia dla żywotnych interesów tego światowego mocarstwa. Niekwestionowana potęga USA spowodowała powstanie zjawiska, które Charles Krauthammer nazwał „momentem unipolarnym". W tej nowej sytuacji geopolitycznej Stany Zjednoczone delikatnie rzecz ujmując, przestały być zainteresowane dalszym ponoszeniem głównego ciężaru wojskowego i finansowego obrony Europy. W jednym momencie ważniejszym obszarem działalności stał się region Pacyfiku, razem z Azją Wschodnią. Do łask powróciły hasła, mówiące że Stany Zjednoczone powinny przestać odgrywać rolę

[16] Z. Brzeziński, *Bezład, Polityka światowa na progu XXI wieku*, Warszawa 1994, s. 81.

„policjanta międzynarodowego", który interweniuje i angażuje się w każdy potencjalny konflikt na świecie.

Wielu obserwatorów stosunków międzynarodowych jest bliskich zdania, że skoro Amerykę i Europę łączą demokratyczne instytucje i wartości, wspólna historia i kultura, ufność w przestrzeganie praw człowieka, nie wspominając o stosunkowym bogactwie w porównaniu z resztą świata, to łączy ich również podejście do rządzenia i bezpieczeństwa. Niestety, jest to oczywiste uproszczenie, które nijak ma się z rzeczywistością. Dziś, podobnie zresztą, jak to było wcześniej, istnieją realne różnice pomiędzy amerykańskim, a europejskim społeczeństwem. Istnieją również różnice pomiędzy amerykańskimi, a europejskimi politykami, ci pierwsi próbują narzucić Europejczykom swoją wizję bezpieczeństwa[17].

Zgodnie z definicją, multilateralizm to praktyka koordynowania współpracy przez co najmniej trzy państwa. Według Jacka Czaputowicza stosunek Amerykanów, do takich właśnie działań był jak najbardziej pozytywny. W Stanach Zjednoczonych przez lata istniało przekonanie, o istnieniu pozytywnego związku między liczbą istotnych aktorów w systemie międzynarodowym, a pokojem i stabilnością tego systemu. W interesie Amerykanów leżało więc wzmocnienie europejskiego wymiaru bezpieczeństwa, a multilateralizm był środkiem wspierania ewolucji systemu światowego w kierunku wielobiegunowości[18].

Czy jednak w chwili obecnej nie zauważamy odwrotu od tej idei w jedynym światowym supermocarstwie? Wydarzenia z prze-

[17] J. Lindley-French, *W cieniu*…, dz. cyt., s. 36.

strzeni ostatnich kilku lat zdają się skłaniać nas niestety do udzielenia twierdzącej odpowiedzi na postawione pytanie. USA, zwłaszcza pod rządami obecnego prezydenta, instrumentalnie wykorzystują instytucje międzynarodowe, po to tylko, aby uwiarygodnić swoje zewnętrzne działania. Jeśli te instytucje, jak choćby Organizacja Narodów Zjednoczonych, proponują inne rozwiązania w danej kwestii, niezgodne z zamierzeniami amerykańskimi, Stany Zjednoczone i tak postępują wedle własnej logiki. Tak było w przypadku interwencji w Iraku w 2004 roku, kiedy Rada Bezpieczeństwa ONZ, nie udzieliła poparcia dla wojny w Iraku. Innym przykładem był brak ratyfikacji przez Amerykanów protokołu z Kioto, dotyczącego redukcji emisji gazów cieplarnianych. Mimo ratyfikacji tego porozumienia przez 141 krajów, Stany Zjednoczone jako kraj, które emituje około 30% tych szkodliwych substancji, odmówiły podpisania tego dokumentu.

Zbyt wolne działania instytucji międzynarodowych, budzą wśród amerykańskich polityków niechęć i frustrację. Powoduje to dalszy ciąg konsekwencji, w wyniku których multilateralizm, traktowany do tej pory jako wartość sama w sobie, jest spychany na boczny tor polityki międzynarodowej. Taka sytuacja w sposób wyraźny ogranicza przewidywalność działań po drugiej stronie Atlantyku, co budzi niepokój wśród Europejczyków[19].

---

[18] J. Czaputowicz, *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 61.

[19] M. Zaborowski, *Friends reunited? Recalibrating transatlantic relations in the 21st century*, [w:] M. Zaborowski (edit.), *Friends again? EU–US relations after the crisis*, ISS-EU, Paris 2006, s. 8-10.

Znaczenie Polski w europejskim systemie bezpieczeństwa było zawsze istotne, niezależnie od okresu historycznego do jakiego byśmy się nie odwoływali. Taki pogląd, dosyć powszechny w naszym kraju, nie jest przejawem jakiejkolwiek megalomanii, ani przerostem ambicji z naszej strony, a wynika przede wszystkim ze strategicznego położenia naszego państwa w centrum Europy, pomiędzy dwiema potęgami Niemiec i Rosji.

Aktualna sytuacja polityczna na kontynencie uprawnia Polskę do odgrywania roli poważnego stabilizatora i rzecznika integracji europejskiej, zwłaszcza jeśli chodzi o kierunek wschodni. Z tej racji znaczenie Polski w regionie nie może budzić żadnych wątpliwości. Coraz częściej pojawiają się nawet śmielsze głosy o naszych ambicjach dla bezpieczeństwa w wymiarze globalnym, jednak w chwili obecnej wydają się one być mocno przesadzone.

Dzisiaj interes narodowy Polski wymaga by za pierwszorzędne cele uznać, przeciwdziałanie reintegracji obszaru postsowieckiego, pod egidą Moskwy oraz „przyciąganie" Ukrainy na Zachód. Równie ważne jest z naszego punktu widzenia – utrzymanie znaczącej roli Stanów Zjednoczonych w strukturach bezpieczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju bliskich stosunków UE – USA. Pod żadnym pozorem nie możemy dopuścić do sytuacji, w której zostaniemy zmuszeni do wyboru pomiędzy współpracą w ramach NATO, a realizacją Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa[20].

[20] P. Żurawski vel Grajewski, *Europejska polityka bezpieczeństwa i interwencji: stan, perspektywy, interesy Polski*, „Nowa Europa Przegląd Natoliński" 2/2005, s. 104, 105.

Wróćmy jednak na moment do przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, kiedy Polska po zrzuceniu jarzma komunizmu w 1989 roku, została postawiona przed trudnym zadaniem znalezienia sobie nowego miejsca w systemie bezpieczeństwa na kontynencie. Po raz pierwszy w powojennej historii nasz kraj otrzymał szansę samodzielnego i suwerennego decydowania o własnej drodze. Tym samym pojawiło się szereg pytań dotyczących miejsca Polski w nowej Europie: jej stosunków z krajami ościennymi, współpracy w regionie, relacji z europejskimi i atlantyckimi strukturami integracyjnymi.

Doświadczenia ponad czterdziestoletniej dominacji Związku Radzieckiego nad naszym krajem, nie pozostawiały żadnych wątpliwości, w którym kierunku podąży Polska w najbliższych latach. W sposób naturalny i nie budzący żadnego zdziwienia Polska polityka zewnętrzna za swój najważniejszy cel obrała członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim i we Wspólnotach Europejskich. Wcześniej jednak musiała nastąpić likwidacja funkcjonujących jeszcze Układu Warszawskiego i Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej, podmiotów o których ówczesny Minister Spraw Zagranicznych, Krzysztof Skubiszewski mówił, jako o „reliktach poprzedniej epoki". Przystąpienie do systemu zachodniego stanowiło dla Polski niewątpliwe wyzwanie. Z chwilą wstąpienia do Paktu Północnoatlantyckiego, Polska miała zyskać gwarancje bezpieczeństwa. Niewątpliwym dopełnieniem tego faktu, miała być integracja z Unią Europejską.

W powszechnym przekonaniu Polska nie tylko przystępowała do Paktu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej, ale stawa-

ła się częścią bezpiecznego i wyidealizowanego Zachodu. Dopiero z czasem uświadomiliśmy sobie, że zarówno NATO jak i Unia Europejska, są tylko narzędziami polityki bezpieczeństwa, natomiast od nas samych będzie zależeć, jak te narzędzia uskutecznimy.

Nowa sytuacja geopolityczna wymusiła na polskich władzach sformułowanie nowej strategii bezpieczeństwa. Z naszego punktu widzenia tylko faktyczne uczestnictwo Polski w podmiotach decyzyjnych Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego, dawało nam możliwość realnego oddziaływania na bezpieczeństwo w naszym regionie zainteresowania.

Podstawowe cele polityki bezpieczeństwa państwa są na trwale powiązane z ochroną suwerenności i niezawisłości Rzeczypospolitej, utrzymaniem nienaruszalności granic oraz integralności terytorialnej kraju. Polityka państwa, jak deklaruje Ministerstwo Spraw Zagranicznych, ma służyć zapewnieniu bezpieczeństwa obywateli Polski, praw człowieka i podstawowych wolności oraz demokratycznego porządku w kraju, stworzeniu niezakłóconych warunków do cywilizacyjnego i gospodarczego rozwoju Polski oraz wzrostu dobrobytu jej obywateli, ochronie dziedzictwa narodowego i tożsamości narodowej, realizacji zobowiązań sojuszniczych, a także obronie i promowaniu interesów państwa polskiego. Przestrzeń europejskiego bezpieczeństwa w ostatnich latach, patrząc z polskiej perspektywy, kształtowała się w pozytywnym dla nas kierunku. Groźba wybuchu konfliktu zbrojnego w Europie, który mógłby realnie zagrozić bezpieczeństwu naszego kraju została zredukowana do

minimum, co ważne nasze stosunki z sąsiadami układają się równie pozytywnie[21].

12 marca 1999 roku Polska stała się członkiem najważniejszego sojuszu polityczno-wojskowego na świecie. Dla wielu milionów Polaków był to fakt, o którym jeszcze kilka lat wstecz, mogli tylko pomarzyć. Podejmując od 1992 roku starania o wejście do tej organizacji, Polska widziała w nim „twarde gwarancje bezpieczeństwa", które zapewniać miała obecność wojskowa USA w Europie. Niestety to jakby nie było historyczne wydarzenie, nie zagwarantowało raz na zawsze bezpieczeństwa dla naszego kraju, było zaś otwarciem nowych możliwości oraz nowego etapu na drodze do pokojowej stabilizacji w powiększonym, euroatlantyckim obszarze.

Dzisiaj NATO jest kluczowym miejscem współpracy wielostronnej i dwustronnej w zakresie bezpieczeństwa i obronności oraz głównym filarem stabilności polityczno – wojskowej na kontynencie. Istotnym zadaniem z polskiego punktu widzenia jest więc wzmocnienie Paktu Północnoatlantyckiego jako płaszczyzny pogłębionych powiązań transatlantyckich i wypracowywania sojuszniczych procedur podejmowania decyzji. Nie ma najmniejszych wątpliwości, że Polska jest dziś w innym ugrupowaniu, niż deklarowała to na początku swojej drogi do NATO. Z organizacji zbiorowej obrony pakt zmienił się w organizację bezpieczeństwa zbiorowego. Po okresie, gdy cały powojenny ład legł w gruzach, nastąpiło przejście do jakościowo nowej formuły polityki bezpieczeństwa. Czynnik militarny przestał determinować stan stosunków międzynarodowych,

[21] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, [z:] http://www.msz.gov.pl/Strategia,Bezpieczenstwa,Narodowego,RP,9161.html, z dnia 16.05.07.

a tradycyjne wojskowe funkcje zostały poszerzone o możliwość prowadzenia operacji pokojowych, humanitarnych i ratowniczych, również poza obszarem jego państw członkowskich. Głoszone przez przedstawicieli neoliberalnej szkoły stosunków międzynarodowych teorie, że Pakt stanowi nie tylko sojusz dla zapewnienia wspólnej obrony, ale przede wszystkim wspólnotę podzielanych wartości, wyznaczyło kierunek jego dalszego rozwoju[22].

Z punktu widzenia interesów naszego kraju, pożądanym jest popieranie ewolucji Paktu Północnoatlantyckiego, w kierunku nowych misji i zdolności, przy jednoczesnym zapewnieniu realizowania priorytetowej funkcji tej organizacji, jaką jest zapewnienie zbiorowej obrony. Oczywiście Polska nie dysponuje taką siłą polityczną, aby istotnie wzmacniać Sojusz, jednak w miarę swoich możliwości musimy podejmować takie działania, aby zachować jego jak największą spójność. Widoczne bowiem dzisiaj osłabienie znaczenia NATO w stosunkach transatlantyckich jest dla Polski wysoce niekorzystne. Jedną z możliwości wzmacniania naszej pozycji w tym ugrupowaniu, a jednoczesnym wzmacnianiu Paktu, jest bez wątpienia uczestnictwo naszego kraju w misjach sojuszniczych NATO.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej przyjmowane było powszechnie, po wejściu do NATO, jako dalsza integracja ze strukturami zachodnimi, co w efekcie miało skutkować zwiększeniem polskiego bezpieczeństwa. Nasz kraj, jeszcze przed faktyczną akcesją deklarował chęć uczestnictwa w europejskich projektach z dziedziny bezpieczeństwa i obronności.

[22] http://www.stosunki.pl/main328436030310,3,yisvp.htm?PHPSESSID=1eedce0784073c9eb6a7581bd6e21a13, z dnia 16.05.07.

Jednak mimo zasadniczej zbieżności polskich interesów z interesami innych państw członkowskich Unii Europejskiej, w rozwoju autonomicznej zdolności do działań antykryzysowych, dotychczasowa wzajemna współpraca wydaje się, że nie przynosiła jakichś znaczących efektów.

Polski stosunek do Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony po raz pierwszy został sformułowany 4 stycznia 2000 roku w „Strategii bezpieczeństwa RP". Stwierdzono wówczas, że ESDP stanowi drugi obok Paktu Północnoatlantyckiego filar bezpieczeństwa naszego kraju. W dokumencie tym podkreślono, że Polska jest żywotnie zainteresowana rozwojem europejskiego potencjału antykryzysowego i będzie aktywnie uczestniczyć w jego tworzeniu[23].

Jednak te ambitne deklaracje weryfikuje rzeczywistość. Polska będąc jednoczesnym członkiem, zarówno NATO jak i Unii Europejskiej, stara się równoważyć znaczenie obu organizacji w Europie, tak aby żadna z nich nie została zmarginalizowana. Jednym z naszych priorytetów jest więc w tym świetle, przeciwdziałanie transformacji Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w politykę konkurencyjną wobec Sojuszu Północnoatlantyckiego. W naszym kraju wciąż pokutuje pogląd, że to NATO i Stany Zjednoczone są głównym gwarantem naszego bezpieczeństwa, natomiast w odniesieniu do naszych sojuszników z Francji czy Anglii, w dalszym ciągu istnieje obawa, że w momencie jakiegokolwiek zagrożenia, może powtórzyć się tragiczna historia II wojny światowej.

Patrząc z polskiej perspektywy Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, większe znaczenie, ale polityczne, może odgry-

wać w stosunku do wschodniej części kontynentu, gdzie mówi się o potrzebie „eksportu" stabilizacji. Miałoby się to jednak odbywać, w ramach politycznego i gospodarczego oddziaływania, a nie wojskowego, jak w swoich założeniach i ambicjach proponuje EPBiO.

Elementem, który w najmocniejszy sposób oddziałuje na polskie myślenie o europejskiej polityce bezpieczeństwa jest utrzymujący się brak wiary w zdolności i determinację Unii Europejskiej do sprostania swym ambicjom. Zjawisko, które swoją genezę ma już w doświadczeniach II wojny światowej, a współcześnie, w związku z doświadczeniami w Bośni, utrwaliło w naszym społeczeństwie przekonanie, że bezpieczeństwo militarne jest domeną Stanów Zjednoczonych, natomiast Europa, a dokładniej Unia Europejska jest w stanie podejmować tylko symboliczne działania. Można wnioskować, że klęska w Bośni i Hercegowinie, nie była dla Polaków zaskoczeniem, lecz jedynie swoistym potwierdzeniem lekcji wyniesionych z XX wieku, w myśl potwierdzenia tezy, mówiącej, że – „Europejczyk nigdy nie zechce umierać za Europę"[24]. Podobne zjawisko ujawniło się w dyskusjach o wojnie w Kosowie. Dla polskich polityków – w przeciwieństwie do polityków brytyjskich czy francuskich – konflikt ten był kolejnym przejawem europejskiej słabości i uzależnienia od amerykańskiego wsparcia.

Gdzie leży więc główne źródło nieporozumień w postrzeganiu Unii Europejskiej jako ośrodka kreującego bezpieczeństwo? W największym stopniu wydaje się nim być zderzenie odmiennych perspektyw i rywalizacja polityczna między UE a USA. Polska,

[23] *Strategia Bezpieczeństwa…*, dz. cyt.

mimo obecności zarówno w systemie natowskim, jak i europejskim postrzegana przez europejskich partnerów jako „adwokat" i bezkrytyczny zwolennik jedynego światowego mocarstwa, bardzo często wbrew interesom unijnym[25].

Wydaje się więc, że idea faktycznego wykorzystania wymiaru obronnego UE do zwiększenia bezpieczeństwa Polski, nie jest w naszym kraju do tej pory poważnie brana pod uwagę. Położenie Polski na wschodnich rubieżach Europy – determinuje polską politykę, a także siły zbrojne, do myślenia przede wszystkim o obronie, a nie operacjach kryzysowych. Polityka bezpieczeństwa w UE, wciąż postrzegane są u nas jako działania konkurencyjne wobec NATO, zarówno w aspekcie politycznym jak i militarnym. Z racji zaś, że nie wydają się być one odpowiedzią na nasze postrzeganie bezpieczeństwa, jego wspieranie motywowane jest raczej koniecznością, niż jakąkolwiek nadzieją na jego powodzenie.

Chcąc podsumować polską wizję bezpieczeństwa europejskiego, warto posłużyć się słowami Janusza Reitera – prezesa warszawskiego Centrum Stosunków Międzynarodowych, który jednym zdaniem, bardzo trafnie ją określił. Powiedział, on że: „dopóki amerykańska siła i NATO stanowią rzeczywistość, a europejski system obrony pozostaje marzeniem, my Polacy, zawsze wybierzemy rzeczywistość"[26].

---

[24] Z. Brzeziński, *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (CESDP) w perspektywie Polski*, [z:] http://www.rcie.lodz.pl/docs/ria501.pdf, z dnia 28.05.07, s. 33
[25] Tamże, s. 41.
[26] A. Chambrix, *Czy Polska jest koniem trojańskim Ameryki w Europie, Uwagi o francuskich stereotypach na temat stosunków polsko – amerykańskich*, [z:] http://www.pwe.org.pl/pdf/4606.pdf, z dnia 16.05.07, s. 1-5.

Powyższe rozważania pozwalają również wyciągnąć pewne wnioski dla całej Europy, a konkretnie Unii Europejskiej. Jako organizacja międzynarodowa – nie może ona dzisiaj ani w przewidywalnej przyszłości w sposób efektywny zajmować się konfliktami militarnymi na dużą skalę. Siły wojskowe, których mogłaby ewentualnie użyć, pozostają pod kontrolą rządów państw członkowskich. Z tego względu w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa możliwe będzie co najwyżej prowadzenie misji humanitarnych i pokojowych, których skala nie będzie wymagać posiadania zaplecza do szybkiego zaangażowania się w poważne działania wojenne[27].

Wydaje się, że realna wspólnota interesów poszczególnych państw członkowskich, jest w obecnej, poszerzonej Unii Europejskiej skrajnie trudna, a wręcz niemożliwa do osiągnięcia. Rozbieżność celów powoduje, że rozwój polityki bezpieczeństwa i obrony w Europie, ma przed sobą nikłe szanse odniesienia sukcesu.

[27] O. Osica, *Perspektywy rozwoju wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obronnej*, Sekcja Wydawnictw, Zarząd Obsługi MSZ, Warszawa 2002, s. 17.

Aleksandra Witek

UE – kraje trzecie: analiza porównawcza powiązań Unii Europejskiej z jej sąsiadami w oparciu o różne formy współpracy

Dążenia do odgrywania kluczowego gracza na międzynarodowej arenie geopolitycznej UE stara się intensyfikować poprzez współpracę z krajami trzecimi o demokratyzującym i stabilizującym charakterze, bowiem nie militarna dominacja, a wzmocnienie polityczno-ekonomicznych relacji może, według niej, zapewnić silną pozycję w światowym układzie sił[1]. Osiągnięcie tego celu nie będzie jednak możliwe bez wypracowania spójności społeczno-ekonomicznej w sferze kontynentalnej za pomocą mechanizmów WPZiB.

Współczesne stosunki UE z europejskimi krajami trzecimi koncentrują się wokół kilku obszarów, obejmując współpracę w ramach EOG z krajami EFTA, z krajami kandydackimi (Chorwacja, była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Turcja) i uważanymi za „potencjalnych kandydatów" (Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra oraz Serbia wraz z Kosowem), której towarzyszy Proces Stabilizacji i Stowarzyszenia (SAP) oraz współpraca z państwami sąsiednimi UE, objętymi utworzoną w 2004 r. EPS, wyłączającą z

[1] J. W. Scott, *Szersza Europa: Procesy Włączania i Wyłączania na Zewnętrznych Granicach Unii Europejskiej*, [w:] G. Gorzelak, K. Krok (red.), *Nowe Granice Unii*

tego grona Rosję, z którą łączy UE strategiczne partnerstwo. O ile pierwsze cztery grupy odnoszą się do najbardziej powszechnego, obok zwyczajnych umów międzynarodowych, zawieranych nie tylko z krajami europejskimi, instrumentu unijnej polityki z krajami nieczłonkowskimi, jakim jest stowarzyszenie, o tyle EPS wraz ze strategicznym partnerstwem wobec Rosji, stanowi nowy rodzaj mechanizmu współpracy w zakresie utworzonej w latach dziewięćdziesiątych WPZiB.

1. Stowarzyszenie UE z krajami trzecimi

Pierwszym z instrumentów polityki zagranicznej UE są układy stowarzyszeniowe, inaczej umowy o stowarzyszeniu, zawierane pomiędzy WE a krajami trzecimi. Regulacje prawa europejskiego nadają im przynależność do międzynarodowych umów bilateralnych, których obydwie strony, WE i państwo stowarzyszone, uzyskują po jednym głosie w Radzie Stowarzyszenia, będącej jego głównym organem, stanowiącym pole wspólnego dialogu[2], w której strukturach zasiadają członkowie RUE, KE oraz rządu państwa stowarzyszonego. Jej zadaniem jest nadzorowanie realizacji celów umowy, w czym pomaga jej Komitet Stowarzyszenia, Konferencja Parlamentu Stowarzyszenia, a także Trybunał Rozjemczy Stowarzyszenia lub Parlamentarny Komitet Stowarzyszenia, jak w przypadku Układów Europejskich[3].

Europejskiej – Współpraca czy Wykluczenie?, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 16.

[2] K Porowicz, *Podstawy instytucjonalno-prawne Unii Europejskiej*, Biblioteka Europejska KIE, Warszawa 1998, s. 156, za: A. Marszałek (red.), *Integracja Europejska,* Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2004, s. 116.

[3] Tamże, s. 35-36 oraz Z. M. Doliwa-Klepacki, *Integracja europejska (po Amsterdamie i Nicei)*, Temida2, Białystok 2001, s. 102.

Przedmiotem umów stowarzyszeniowych mogą być kwestie współpracy w zakresie handlu, gospodarki, finansów, polityki, ale również edukacji czy kultury. Tak szeroki zakres przedmiotowy wykracza poza kompetencje wyłączne Wspólnoty, do których należy polityka handlowa[4], i powoduje, iż umowy tego rodzaju oraz procedura ich wdrażania są dosyć skomplikowane. Ponieważ współpraca w pozostałych dziedzinach leży w gestii państw członkowskich, dlatego w procesie zawierania umów bierze udział nie tylko Rada, reprezentująca Wspólnotę, ale i państwa członkowskie UE oraz państwo stowarzyszone. Z tego też względu prawo europejskie zalicza umowy o stowarzyszeniu do umów mieszanych, w których Wspólnota i jej członkowie występują oddzielnie, podkreślając tym samym suwerenność poszczególnych państw[5].

Co więcej, współpraca w zakresie podmiotowym umów stowarzyszeniowych nie ogranicza się tylko do europejskiego terytorium, lecz wychodzi poza jego sferę, obejmując między innymi kraje Afryki, Karaibów oraz Pacyfiku. Nie istnieje zatem geograficzna bariera, która hamowałaby zawarcie tego rodzaju umowy z jakimkolwiek zainteresowanym państwem, którego funkcjonowanie opiera się na wartościach podobnych do stanowiących jednocześnie podstawę istnienia UE i omawianych przez art. 6 TUE[6]. Celem stowarzyszenia, jak stanowi art. 182 TWE, jest bowiem „promowanie

[4] W. Czapliński, *I filar Unii Europejskiej – integracja gospodarcza*,[w:] J.Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe,* Prawo i Praktyka, Warszawa 2002, s. 85.
[5] E. Latoszek, *Polityka traktatowa…,* dz. cyt., s. 29-30.
[6] Art. 6 TUE stanowi, iż: „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla Państw Członkowskich".

rozwoju gospodarczego i społecznego (…) oraz ustanowienie ścisłych stosunków gospodarczych" poprzez dzielenie praw i obowiązków we wspólnych działaniach z uwzględnieniem „szczególnych procedur"[7], które to odnoszą się przede wszystkim do sposobu zawierania umowy oraz realizowania jej postanowień.

a. klasyfikacja umów stowarzyszeniowych

Dokonując klasyfikacji umów stowarzyszeniowych należałoby podążyć w pierwszej kolejności za myślą A. Marszałka[8], który, powołując się na TWE, ogranicza ich podział jedynie do dwóch głównych typów umów stowarzyszeniowych: zawieranych „z krajami i terytoriami zamorskimi", czyli obszarami zależnymi od państw członkowskich UE, oraz „z innymi partnerami", których stanowić mogą: organizacja międzynarodowa, niepodległe państwo lub grupa takowych państw.

a.i. umowy z krajami i terytoriami zamorskimi

Pierwsze z nich, odnoszące się do stowarzyszenia z WE krajów i terytoriów zamorskich, reguluje w siedmiu artykułach (art. 182-188, dawniej 131-137) część IV TWE. Art. 182 TWE zalicza do grona tych krajów te, które łączą bliskie, polegające na kolonialnej zależności, relacje z takimi państwami członkowskimi, jak: „Dania, Francja, Niderlandy oraz Zjednoczone Królestwo"[9]. Przedmiotem tego rodzaju stowarzyszenia są kwestie gospodarcze i finansowe, a jego istota sprowadza się do utworzenia strefy wolnego handlu, która służyć ma osiągnięciu celów umowy, zawartych w art. 182 TWE

[7] *Art. 310 TWE.*
[8] A. Marszałek (red.), *Integracja Europejska,* Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2004, s. 116.
[9] Szerzej zob. *Załącznik II do TWE.*

(dawniej art. 131). Kraje i terytoria zamorskie nie są w tym przypadku stronami układu[10], gdyż jako podmioty niesuwerenne są reprezentowane przez państwa członkowskie UE. Umowa stowarzyszeniowa nie tworzy zatem odrębnego systemu instytucjonalnego, na polu którego mogłoby dojść do wzajemnego dialogu. Przyznaje jedynie jej podmiotom jednostronne preferencje handlowe, włączające je w sferę funkcjonowania Wspólnego Rynku, a polegające na stosowaniu przez kraje zależne ceł na produkty sprowadzane z państw Wspólnoty, o ile służą one rozwojowi, uprzemysłowieniu lub zasilają ich budżet. W pozostałych przypadkach, zarówno państwa członkowskie, jak i kraje i terytoria zamorskie stosują zasady, na jakich odbywa się wymiana handlowa wewnątrz UE[11]. Ponadto pierwsza konwencja wykonawcza do części IV TWE, zawarta na pięć lat, określająca warunki zawarcia takiego stowarzyszenia, poruszała zagadnienie osiedlania się obywateli Wspólnoty oraz napływu kapitału zagranicznego w celu zminimalizowania strat gospodarczych, wynikających z utworzenia EWG, czego dopełnieniem miało być powołanie instrumentu finansującego inwestycje w zakresie infrastruktury, czyli Funduszu Rozwoju Krajów i Terytoriów Zamorskich[12]. Inicjatywę utworzenia tego rodzaju relacji zgłosiły bowiem Francja i Belgia, które w obawie o przyszłość swoich kolonii po przystąpieniu do EWG, a tym samym i własnych interesów gospodarczych, postanowiły zapobiec dalszemu pogłębianiu się różnic w rozwoju tego sek-

[10] A. Marszałek (red.), *Integracja…*, dz. cyt., s. 114-116, oraz Z. M. Doliwa-Klepacki, *Integracja europejska…*, dz. cyt., s. 98-100.
[11] Por. W. Czapliński, *I filar Unii Europejskiej*…, dz. cyt., s. 75.
[12] Z. M. Doliwa-Klepacki, *Integracja europejska*…, dz. cyt., s.99.

tora, a tym samym zadbać o jego stopniowy progres[13]. O ile ten rodzaj stowarzyszenia był znaczący w latach pięćdziesiątych i na początku sześćdziesiątych, czyli w okresie kolonialnym, o tyle obecnie jego istota traci na znaczeniu, przede wszystkim z uwagi na zmniejszenie się zakresu geograficznego kolonii i uzyskanie suwerenności przez część terytoriów, niegdyś zależnych od państw członkowskich UE.

a.ii. umowy z państwami i organizacjami międzynarodowymi

W latach sześćdziesiątych XX wieku umowy niegdyś zawierane z koloniami państw członkowskich, wówczas już państwami, zastąpiono umowami zawieranymi w ramach drugiego rodzaju stowarzyszenia, dotyczącego „innych partnerów", o którym art. 310 TWE (dawniej art. 238) w sposób ogólny stanowi, iż: „Wspólnota może zawrzeć z jednym lub większą liczbą państw lub organizacji międzynarodowych umowy tworzące stowarzyszenie". Dokonywane są one zasadniczo między WE a krajami rozwijającymi się oraz WE a europejskimi krajami słabiej rozwiniętymi[14], co B. Płonka[15] uszczegóławia w następującym zestawieniu:

- stowarzyszenie rozwojowe
- stowarzyszenia typowe, zwane układami czystymi
- stowarzyszenia z krajami Europy Środkowej i Wschodniej , czyli Układy Europejskie
- stowarzyszenia partnerskie, zawarte z członkami Wspólnoty Niepodległych Państw

[13] E. Latoszek, *Polityka traktatowa*…, dz. cyt., s. 32.
[14] Z. M. Doliwa-Klepacki, *Integracja europejska*…, dz. cyt., s. 98.
[15] B. Płonka, *Polityka Unii Europejskiej wobec Europy Środkowej,* Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003, s. 49.

- stowarzyszenia z krajami EFTA, u podstaw których leżało powołanie Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

a.ii.a. stowarzyszenia rozwojowe

Dotyczą one stowarzyszenia z WE krajów rozwijających się, których jedną ze stron były państwa Maghrebu i Maszreku[16], a także Afryki, Karaibów oraz Pacyfiku. Zaliczana do globalnej polityki śródziemnomorskiej współpraca UE z państwami basenu Morza Śródziemnego w zakresie umów stowarzyszeniowych, koncentrowała się początkowo na sprawach gospodarczych. Nowa, wykształcona w trakcie procesu barcelońskiego, a realizowana od 1995 r., koncepcja polityki śródziemnomorskiej ma na celu umocnienie wzajemnych powiązań poprzez wzbogacenie ich o dialog polityczny, społeczny i kulturalny, a przede wszystkim poprzez stworzenie Euro-Śródziemnomorskiego Obszaru Gospodarczego, będącego konkurencyjną dla reszty świata strefą wolnego handlu[17].

Stowarzyszenia rozwojowe z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku dotyczą byłych kolonii państw członkowskich UE, objętych wcześniej polityką stowarzyszeniową typu pierwszego, które z czasem uzyskały suwerenność. Zasady tego rodzaju współpracy nie odbiegają pod względem merytorycznym od poprzedniego rodzaju stowarzyszenia. Nadal przyświecają im te same cele gospodarcze, z tym, że obecnie chodzi głównie o utrzymanie wypracowanych przez lata wpływów gospodarczych i politycznych państw członkowskich

[16] Kraje Maghrebu związane z WE układem stowarzyszeniowym, to: Maroko, Tunezja, Algieria, natomiast do krajów Maszreku objętych polityką stowarzyszeniową należą: Izrael, Jordania, Egipt, Liban, Syria, http://www2.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/9016074A4E6AA267C1256ED200281789/$file/26-02-04.pdf?Open,s. 1, 01.04.2007.

[17] E. Latoszek, *Polityka traktatowa*…, dz. cyt., s. 34.

w niegdyś podległych im terytoriach. Oczywistą różnicą wydaje się być również sposób zawierania umów o stowarzyszeniu. Uzyskując suwerenność, państwa te stały się jednocześnie jedną ze stron zawierających i ratyfikujących umowę. Umożliwiło im to nie tylko przedłużenie statusu beneficjenta stowarzyszenia, ale i wyrażenie własnej woli podjęcia tego rodzaju współpracy oraz dialogu z WE na forum Rady Stowarzyszenia. Warunki stowarzyszeń rozwojowych opierają się na dorobku wypracowanym przez szereg konwencji[18], zawieranych na pięcioletnie okresy, z których najważniejsze, to konwencja z Jaunde I, podpisana z krajami Afryki i Madagaskarem 20 lipca 1963 r., weszła w życie 1 lipca 1964 r. Powołała ona Europejski Fundusz Rozwoju, udzielający pomocy finansowej krajom stowarzyszonym oraz system instytucjonalny stowarzyszenia. Drugą z nich jest znana pod nazwą „AKP-EWG. Konwencja z Lome" z 28 stycznia 1975 r., zawarta z częścią krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku, które po raz pierwszy wystąpiły jako jedna grupa, pod nazwą AKP[19]. Utworzyła ona system *stabex*, stabilizujący dochody tych krajów z eksportu produktów rolnych lub ich pochodnych, zaś kolejna, konwencja z Lome II, ustanowiła system *sysmin*, dotyczący surowców mineralnych.

a.ii.b. stowarzyszenia typowe

W przeciwieństwie do stowarzyszeń rozwojowych, które nie obiecują krajom stowarzyszonym członkostwa w UE, celem stowarzyszenia typowego jest przygotowanie stowarzyszonych krajów do uzyskania statusu pełnoprawnego członka UE lub tylko do-

[18] Szerzej zob. Z. M. Doliwa-Klepacki, *Integracja europejska*…, dz. cyt., s. 100-109.
[19] E. Latoszek, *Polityka traktatowa*…, dz. cyt., s. 32.

prowadzenie do utworzenia unii celnej pomiędzy WE a danym krajem bez zapowiedzi przyłączenia go do struktur instytucjonalnych. Założenia polityki stowarzyszeniowej wobec poszczególnych krajów różnią się więc w zależności od stopnia ich rozwoju społeczno-gospodarczego oraz istnienia akcesyjnej perspektywy. Tym, co sprowadza się zatem do istoty stowarzyszenia, W. Hallstein określa, jako „mniej, niż akces do Wspólnoty, ale więcej, niż układ handlowy"[20], zaś inni autorzy[21] rozwijają, do stwierdzenia, iż „Stowarzyszenie jest stanem pośrednim między dwustronną współpracą handlową i gospodarczą, jaką Wspólnoty prowadzą z innymi krajami, a członkostwem".

Pierwsze z nich, zaliczane do grupy stowarzyszeń „starej generacji"[22] zawarto z Grecją w 1961 r. i Turcją w 1963 r. Umowy te dowodzą jednak, iż ostateczne cele w nich zawarte, nie muszą być realizowane, bowiem z tych dwóch krajów tylko Grecja jest pełnoprawnym członkiem UE. Przykład Malty i Cypru, wskazuje zaś, że początkowa współpraca głównie w zakresie handlu, poprzez włączenie w obszar unii celnej, może z czasem przerodzić się w relacje, w których państwo wcześniej stowarzyszone, uzyska status członka zwyczajnego UE[23].

a.ii.c. Układy Europejskie

W odróżnieniu od układów typowych, umowy stowarzyszeniowe z krajami Europy Środkowej i Wschodniej nie wskazywały

[20] Tamże, s. 28.
[21] W. Weidenfeld, W. Wessels, *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*, Wydawnictwo „Wokół nas", Gliwice 2002, s. 230.
[22] A. Marszałek (red.), *Integracja europejska*…, dz. cyt., s. 117-121.
[23] Akcesja Malty i Cypru do UE miała miejsce 1 maja 2004 roku.

na automatyzm przyszłego członkostwa tych krajów w WE i nie stanowiły podstawy do rozszerzenia jej obszaru o nowe państwa, mimo, iż w preambule zawierały strategiczny dla Polski zapis o ich przyłączeniu, jako ostatecznym celu stowarzyszenia[24]. Podpisanie Układów Europejskich otwierało więc przed państwami tego regionu etap przejściowy między zwykłym stowarzyszeniem a członkostwem, dający, po spełnieniu odpowiednich warunków, szansę na ich akcesję do WE, traktowany jednak często jako sztuczne oddalenie tejże perspektywy[25].

Sygnatariuszami układów z 16 grudnia 1991 r. były Polska, Węgry oraz Czechosłowacja, w których ślad podążyły później: Litwa, Łotwa, Słowenia, Estonia, Rumunia i Bułgaria. Umowy te, zaliczane do stowarzyszeń „nowej generacji"[26], nadal oparte na zasadzie asymetrycznego otwarcia rynku WE, podkreślały uznanie z jej strony dla przemian politycznych w Europie Środkowej i Wschodniej, stanowiąc o charakterze i zasadach kształtowania relacji pomiędzy obiema stronami w zakresie gospodarki, polityki, spraw społecznych oraz kultury[27]. Od poprzedzających je typowych umów stowarzyszeniowych, różniły się przede wszystkim wprowadzeniem zapisów o uznaniu prawa pracowników spoza WE legalnie przebywających na jej terenie[28]. Wprowadzały ponadto dziesięcioletni okres przejściowy, którego ostatecznym etapem miało być utworzenie strefy wolnego handlu z Polską, Węgrami i Czechosłowacją, a w

[24] A. Podraza, *Unia Europejska a Europa Środkowa i Wschodnia*, Redakcja Wydawnictw KUL, Lublin 1997, s. 17.
[25] B Płonka, *Polityka Unii Europejskiej*…, dz. cyt., s.52.
[26] A. Marszałek (red.), *Integracja europejska*…, dz. cyt., s. 121-125.
[27] A. Podraza, *Unia Europejska a*…, dz. cyt., s.17.
[28] B Płonka, *Polityka Unii Europejskiej*…, dz. cyt., s. 51.

przypadku Litwy i Łotwy sześcioletni okres przejściowy jedynie dla liberalizacji handlu.

Tuż po ratyfikowaniu Układów Europejskich, państwa Europy Wschodniej i Środkowej przedłożyły Radzie UE wnioski o przyjęcie ich do jej struktur: Węgry i Polska w 1994 r., Słowacja, Rumunia, Łotwa, Estonia, Litwa oraz Bułgaria w 1995 r. oraz Czechy wraz z Słowenią w 1996 r. Po długich negocjacjach i okresie dostosowywania krajowego systemu do acquis communautaire Wspólnoty, kraje te wraz z Cyprem i Maltą zostały przyjęte do grona członków UE.

a.ii.d. Układy o Partnerstwie i Współpracy

Charakterystyczną dla Układów Europejskich wymowę wspierania procesów reformatorskich, miały również umowy zawarte z krajami WNP. Pierwsze z nich, z Rosją i Ukrainą, zawarto w trzy lata po podpisaniu umów z krajami Grupy Wyszehradzkiej, co do końca lat dziewięćdziesiątych powtórzyło większość byłych republik radzieckich. Układy o Partnerstwie i Współpracy (PCA) miały charakter gospodarczych umów dwustronnych i zastępowały zawartą z byłym ZSRR umowę dotyczącą współpracy handlowej i gospodarczej.

Na wzór Układów Europejskich, PCA opierają się na dialogu politycznym, ale przede wszystkim na współpracy gospodarczej, polegającej na zniesieniu ilościowych ograniczeń w handlu dwustronnym, z wyjątkiem produktów, których import do WNP byłby szkodliwy dla jej rozwoju lub przemian w poszczególnych sektorach przemysłowych; wprowadzeniu traktowania narodowego w zakresie podatków od towarów, ich transportu, sprzedaży, czy dystrybucji, a

także inwestycji[29]. Umowy nie przewidują możliwości przyłączenia ich sygnatariuszy do grona państw członkowskich UE, nie posiadają nawet zapisu deklaracji ze strony państw stowarzyszonych ubiegania się o status członka UE, który zawierały Układy Europejskie. Również w odróżnieniu od nich, PCA są zawarte na czas określony, obejmujący w większości przypadków dziesięć lat, po których współpraca może być przedłużona.

a.ii.e. stowarzyszenia z krajami EFTA

Ostatni rodzaj stowarzyszenia, co nie oznacza, że mniej istotny dla interesów Wspólnoty, zawarty jeszcze w latach siedemdziesiątych, doprowadził do utworzenia Europejskiego Obszaru Gospodarczego[30] z krajami EFTA[31] w Porto 2 maja 1992 r. Istotę jego wagi podkreślał fakt zwiększenia zakresu oddziaływania systemu kształtującego europejski rynek wewnętrzny na kraje nieczłonkowskie bez poszerzania struktur Wspólnoty o nowe podmioty. Stowarzyszenie to poprzedziło utworzenie strefy wolnego handlu pomiędzy krajami EFTA a WE w zakresie produktów przemysłowych, natomiast klauzule rozwojowe zawarte w umowach z poszczególnymi państwami, poszerzyły pole współpracy o kwestie związane między innymi z ekonomią, transportem, ochroną środowi-

[29] E. Kawecka -Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2001, s. 321-323.

[30] Zakres przedmiotowy EOG obejmuje działania w obszarze czterech swobód oraz związane z nimi przepisy horyzontalne, przepisy dotyczące konkurencji, a także współprace w ramach komitetu mieszanego.

[31] Kraje, które objął EOG, to: Austria, Finlandia, Islandia, Lichtenstein, Norwegia, Szwecja. Szwajcaria, po przeprowadzonym w tej sprawie referendum odstąpiła od tego.

ska, prowadzeniem badań naukowych[32]. Można by więc przywołać stwierdzenie dotyczące istoty stowarzyszenia, bowiem dla Austrii, Finlandii oraz Szwecji czas od 1972 r. do 1995 r. był niezaprzeczalnie etapem pośrednim miedzy „dwustronną współpracą handlową i gospodarczą (…) a członkostwem.

2. Europejska Polityka Sąsiedztwa

Wyjątkowość EPS podkreśla nie tyle ekonomiczny, jak w przypadku stowarzyszenia, co polityczny kontekst jej powołania. Niedopuszczenie do powstania kolejnej, chociażby złotej kurtyny na wschodniej granicy UE[33] w obliczu jej poszerzenia o kraje Europy Środkowej i Wschodniej, a tym samym stworzenie nowych, wzmocnionych więzi współpracy, gwarantujących wzrost bezpieczeństwa w regionie, ożywienie gospodarcze, a przede wszystkim polityczną stabilizację w najbliższym, wschodnim i południowym, sąsiedztwie UE, stanowią główne cele, powołanej w 2004 r. EPS.

b. EPS a stowarzyszenie

W odróżnieniu od stowarzyszenia, które w krótkiej lub dłuższej perspektywie czasu znajduje dla niektórych krajów stowarzyszonych miejsce pośród państw członkowskich UE, EPS opiera się na silnych partnerskich relacjach i działaniach, które, co prawda nie prowadzą do członkostwa, ale poprzez prowadzoną na szeroką skalę i zintensyfikowaną współpracę, mają zapobiec wywołaniu poczucia odosobnienia w sąsiedztwie europejskiej wspólnoty oraz

[32] Z. M. Doliwa-Klepacki, *Integracja europejska*…, dz. cyt., s. 115-116, oraz E. Skrzydło-Tefelska, *Stosunki zewnętrzne Unii europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*…, dz. cyt., s. 393-394.
[33] G. Gorzelak, K. Krok, *Nowe Granice Unii*…, dz. cyt., s.11.

zrekompensować brak obietnicy członkostwa[34]. Wobec kurczącej się „nieunijnej" przestrzeni europejskiej, niespełnieniu przez kraje sąsiedzkie warunków akcesyjnych oraz potrzeby reform wewnątrz samej UE, EPS ma w perspektywie zastąpić istniejącą politykę rozszerzenia, wzmacniając jednocześnie oparte na podstawach unijnego kodeksu wartości stosunki, przewidujące możliwość zbliżenia systemów krajowych do standardów Wspólnoty dla eliminowania różnic ekonomicznych i politycznych, występujących między nią a jej sąsiadami. Zwiększając zakres współpracy w sferze handlu, bazującej na tzw. piramidzie preferencji handlowych[35] oraz polityki społeczno-gospodarczej, definiowanej przez umowy stowarzyszeniowe, EPS poszerza go m.in. o działania ograniczające zagrożenie dla europejskiego bezpieczeństwa w ramach przyjętej w 2003 r. Strategii, współpracę w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, czy zarządzania kryzysami[36]. Unia wychodzi z założenia, iż stworzenie na kontynencie europejskim spójności w zakresie polityk wewnętrznej i zewnętrznej, której nie przewiduje formuła stowarzyszenia, jest priorytetem w stosunkach z państwami sąsiedzkimi, którą umożliwi dodatkowo, jak w przypadku wcześniejszych programów TACIS, MEDA, czy CARDS, stworzona wyłącznie dla

[34] J. W. Scott, *Szersza Europa: Procesy*…, dz. cyt., s.17.
[35] Piramida preferencji handlowych obejmuje kolejno: zawarcie umowy o partnerstwie i współpracy, objęcie KNU, nadanie jednostkowych preferencji handlowych (GSP i traktatowych), przyznanie przez partnerów wzajemnych preferencji handlowych, utworzenie pomiędzy nimi unii celnej, włączenie partnerów do EOG, za: K. Żukowska, *Wpływ Wspólnej Polityki Handlowej na Warunki Wymiany Polski z Rosją*, [w:] P. Bożyk (red.), *Stosunki gospodarcze Polska – Rosja w warunkach integracji z UE*, SGH, Warszawa 2004., s. 223.
[36] T. Kołodziej, *Nowe Sąsiedztwo na Wschodzie Poszerzonej Unii: Wyzwania dla PECSA*, [w:] T. Kołodziej (red.), *Nowe Sąsiedztwo na Wschodzie…,* dz. cyt., s. 13.

realizowania celów EPS pomoc finansowa, występująca od 2007 r. w postaci Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa.

O ile więc stowarzyszenie może prowadzić od jedno czy dwustronnej współpracy do samego członkostwa, o tyle bazująca na koncepcji Szerszej Europy EPS jest hybrydową formą szczególnych relacji łączących współpracę w sferze bilateralnej, jak i regionalnej, zastępujących jednocześnie członkostwo poprzez włączenie państw nią objętych do, jak twierdzi Gunter Verheugen, „Wspólnej przestrzeni gospodarczej i społecznej, w której wszystkie kraje mają dostęp do rynku wewnętrznego”[37]. Co więcej, „Otwarcie oraz intensywniejsza współpraca w szerokim zakresie wewnętrznych polityk Unii”[38], sprawia, iż EPS staje się w stosunku do stowarzyszenia, dominującym elementem współczesnych stosunków zewnętrznych EU z europejskimi krajami trzecimi.

3. Strategiczne partnerstwo z Rosją

Rosja, z uwagi na jej międzynarodową pozycję, potencjał terytorialny i ludnościowy, a także energetyczny i militarny, zdaje się być współcześnie jednym z czołowych partnerów UE. Jest to tym bardziej uzasadnione, iż Rosja jest jej sąsiadem o największej powierzchni terytorialnej, którego wpływy nadal są obecne w państwach WNP, choć, co warte podkreślenia, współpraca w tym regionie nie stanowi już dla Rosji priorytetu, jakim niewątpliwie jest

[37] Za: J. W. Scott, *Szersza Europa: Procesy*…, dz. cyt., s. 21.
[38] Tamże.

obecnie kształtowanie relacji z UE, jej głównym partnerem handlowym[39].

a. relacje UE - Rosja

Dialog pomiędzy UE a Rosją nigdy nie należał do łatwych. Z punktu widzenia Moskwy, status kraju stowarzyszonego z UE nie jest dla niej wystarczający. Z drugiej strony, Rosja ze swymi imperialistycznymi ambicjami nigdy jednak nie dążyła do ubiegania się o członkostwo w UE, które według radykalnych stanowisk oznaczałoby jej koniec. Co więcej: „Nawet strefa ekonomicznej i politycznej współpracy spowodowałaby w efekcie rozmycie, osłabienie Unii"[40].

Formalizowanie się ich wzajemnych relacji sięga w zasadzie końca lat osiemdziesiątych, kiedy ZSRR uznał w końcu istnienie WE i obie strony zamknęły przeszło dwudziestoletni okres bezumownych stosunków handlowych między ZSRR a poszczególnymi państwami EWG, podpisując 25 czerwca 1988 r. Wspólną Deklarację, a następnie zawierając Umowę o Handlu i Współpracy Gospodarczej 18 grudnia 1989 r. Na jej mocy WE zobowiązała się do stopniowego znoszenia ograniczeń rezydualnych na towary importowane z ZSRR, który w odpowiedzi miał zaprzestać stosowania form dyskryminujących wobec produktów Wspólnoty[41]. Wyraźny postęp w kształtowaniu się wzajemnych relacji przyniosły jednakże dopiero lata dziewięćdziesiąte. Tak, jak w przypadku pozostałych krajów Wschodniej Europy, WE podjęła dalsze działania wspierające Rosję

[39] N. J. Zachmatow, *Rosyjskie Spojrzenie na Polskie Członkostwo w UE. Skutki tego Członkostwa dla Stosunków Rosji z UE*, [w:] P. Bożyk (red.), *Stosunki gospodarcze Polska – Rosja w warunkach integracji z UE*, SGH, Warszawa 2004, s. 205.
[40] http://www.nowe-panstwo.pl/001_2006_kwartalnik/001_2006_kw_inny_wschod.htm, 30.03.2007.
[41] E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), *Unia Europejska*…, dz. cyt., s. 321.

na drodze reform polityczno-gospodarczych, bazujące na zasadach zawartych w umowie stowarzyszeniowej z 1994 r. Układ o Partnerstwie i Współpracy wszedł w życie 1 grudnia 1997 r., stwarzając już nie tylko pole do współpracy w zakresie handlu i gospodarki, ale także w obszarze ochrony środowiska, transportu, energii, kultury, nauki i badań oraz walki z korupcją przy finansowym wsparciu ze strony Wspólnoty działań doradczo-szkoleniowych oraz inwestycyjnych z programu TACIS[42]. Umowa ta, co więcej, umożliwiła prowadzenie dialogu politycznego podczas spotkań przewodniczących RE i KE wraz z prezydentem Rosji, opartych na zasadzie 2+1 oraz na forum pozostałych, powstałych na jej mocy instytucji[43]. Jakkolwiek zanim do tego doszło, od 1 stycznia 1993 r. Rosję objęto systemem powszechnych preferencji celnych (GSP), warunkującym przede wszystkim większą otwartość unijnego rynku na towary zza wschodniej granicy[44].

a.i. unijna strategia wobec Federacji Rosyjskiej

PCA stworzył podstawy powiązań traktatowych pomiędzy UE a Rosją, wyznaczające główne cele dalszej współpracy, których kontynuacją była „Wspólna Strategia UE wobec Federacji Rosyjskiej", przyjęta przez Radę Europejską w ramach WPZiB 4 czerwca 1999 r. w Kolonii. Zdefiniowane w niej główne długoterminowe cele utworzonego na mocy PCA partnerstwa, sprowadzały się do czterech sfer wzajemnej współpracy: budowanie wzajemnych relacji opartych

[42] M. Błaszczuk, Unijne *Wsparcie dla Krajów WNP w Ramach Programu Tacis w Latach 2000-2003*, „Wspólnoty Europejskie", 12 (146) 2003, s. 24.
[43] Z. Madej, *Modele polskiej polityki gospodarczej wobec Rosji w warunkach integracji z Unia europejską*, [w:] P. Bożyk (red.), *Stosunki gospodarcze…,* dz. cyt., s. 195.
[44] E. Kawecka-Wyrzykowska, *Stosunki Traktatowe UE-Rosja w Kontekście Rozszerzenia*, „Wspólnoty Europejskie" 4/5 (150) 2004, s. 19.

na wspieraniu Rosji w przebudowie w demokratyczne państwo, respektujące prawa człowieka i kształtujące świadomość obywatelską społeczeństwa; w państwo z gospodarka rynkową, którego dążenia do uzyskania członkostwa w WTO będą wzmocnione wsparciem ze strony UE; utrzymanie stabilności i rozwój europejskiego bezpieczeństwa, m.in. poprzez dialog na forum OBWE; podejmowanie wspólnych wyzwań, przed którymi kontynent europejski stoi u progu XXI w., a grupujących się w sferze energii i bezpieczeństwa nuklearnego, ochrony środowiska, współpracy regionalnej oraz walki z zorganizowaną przestępczością[45].

a.ii. Rosja wobec Unii

Koncepcja strony rosyjskiej, zdefiniowana w „Strategii Rozwoju Stosunków Federacji Rosyjskiej z Unią Europejską na Lata 2000-2010", w kilku kwestiach jest zbieżna ze stanowiskiem UE. Oba stanowiska głoszą ideę „Europy bez linii podziałów", która po kilku latach znalazła swój wyraz w momencie historycznego rozszerzenia w 2004 r. o kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Ponadto podobieństwa te sprowadzają się do wspólnych dążeń, zapewniających globalne, a w szczególności europejskie bezpieczeństwo i kontynentalną stabilność oraz współpracy gospodarczej, zmierzającej do utworzenia strefy wspólnego handlu pomiędzy stronami[46]. Wśród celów strategii, które Moskwa traktuje jako priorytetowe, znajdują się: stworzenie podstaw o charakterze ekonomicznym i prawnym dla

[45] R. Dziewulski i R. Hyskawy, *Wspólna Strategia UE wobec Rosji*, „Biuletyn Analiz UKIE", 1/1999, Warszawa, s. 1-7.
[46] J. W. Gołębiowski, *Implikacje Politycznych Uwarunkowań Poszerzenia Unii Europejskiej na Wschód dla Stosunków Gospodarczych Polski z Rosją*, [w:] P. Bożyk (red.), *Stosunki gospodarcze…,* dz. cyt.**,** s. 40.

rozwoju współpracy regionalnej i transgranicznej oraz w zakresie handlu i inwestycji, walki z terroryzmem i międzynarodowa przestępczością, ochrony środowiska, edukacji, opieki zdrowotnej. Strategia Rosji odbiega jednak od „Wspólnej Strategii", wykorzystując w procesie transformacji swojej gospodarki nie unijną pomoc, ale jej „gospodarczy potencjał i doświadczenie"[47], dla „zabezpieczenia interesów państwowych oraz podwyższenia roli i autorytetu Rosji w Europie i na świecie"[48]. Celom tym ma również służyć samodzielność Moskwy w prowadzeniu polityki wewnętrznej i zagranicznej bez uzależniania jej od woli EU oraz budowa świata wielu biegunów dla „zapewnienia Rosji ekonomicznego bezpieczeństwa"[49].

W efekcie obydwie strategie, choć zawierają szeroki wachlarz pól wzajemnej współpracy, ograniczają się do ogólnych celów, powtórzonych w zasadzie za PCA, omijając przy tym, bądź nie formułując konkretów, a tym bardziej identycznych stanowisk, w kwestiach spornych, jak budowanie globalnego bezpieczeństwa w ramach trójkąta NATO – Rosja - EU[50].

a.iii. dialog energetyczny

Istotną rolę w ramach współpracy gospodarczej UE-Rosja ogrywa dialog energetyczny, zapoczątkowany 30 października 2000 r. decyzją paryskiego VI szczytu UE-Rosja, często jednak, i niebezpodstawnie, traktowany w kategoriach politycznych. Bezpieczeństwo dostaw surowców energetycznych z Rosji do UE, jako drugiego

[47] Tamże, s. 41.
[48] *Strategia Rozwoju Stosunków Federacji Rosyjskiej z Unią Europejską na lata 2000 – 2010*, s. 1, http://www.mpp.org.pl/08-9/95-105.html, 05.04.2007.
[49] Tamże, s. 1.
[50] J. W. Gołębiowski, *Implikacje Politycznych Uwarunkowań…,* dz. cyt*.,* s. 41-42.

co do wielkości światowego importera, zwłaszcza w kontekście jej rozszerzenia o kraje Europy Środkowej i Wschodniej, w sposób całkowity niemalże uzależnionych konsumentów od rosyjskiego eksportera, stanowi bowiem istotny element współczesnych stosunków politycznych Unii z jej strategicznym partnerem[51]. Wspólne stanowisko pomiędzy stronami nie istnieje także w tej kwestii. UE chce zapewnić sobie nie tylko bezpieczeństwo dostaw, ale wymaga także od Rosji wydobywania surowców energetycznych oraz ich transportowania w sposób zgodny z unijną polityką ochrony środowiska, umożliwienia zagranicznym inwestorom dostępu do energetycznego rynku, a dla włączenia tego sektora do EOG: utrzymania cen energii na poziomie, stwarzającym podstawy do bliskiej współpracy w tym zakresie. Celem strony rosyjskiej natomiast jest przede wszystkim utrzymanie obecnego stanu rzeczy w postaci monopolu na transport surowców energetycznych i pełnej kontroli wydobywania ich na obszarze WNP, co jednak bez udziału finansowego a tym samym i decyzyjnego zachodniego sektora prywatnego, nie jest możliwe do osiągnięcia, przynajmniej w postaci planowanej przez Rosję rozbudowy mocy wydobywczych i przetwórczych przemysłu gazowego oraz naftowego[52].

b. strategiczne partnerstwo

Wraz z wizją rozszerzenia UE o kraje Europy Środkowej i Wschodniej, KE przedstawiła w marcu 2003 r. projekt „Szersza Europa", zapowiadający utworzenie nowego rodzaju zacieśnionych

[51] P. Żurawski vel Grajewski, *Dialog Energetyczny UE – Rosja a interesy Polski*, [w:] M. Karasińska-Fendler (red.) *Unijne Dylematy*, Instytut Europejski, Łódź 2005, s. 63-72.
[52] Tamże, s. 133-135.

stosunków ze wschodnimi sąsiadami. Mimo, iż Rosja znalazła pośród adresatów komunikatu szczególne miejsce, to nie znalazła się już pośród nich w Dokumencie Strategicznym z 2004 r., przynajmniej w charakterze, w jakim wystąpiły w nim państwa objęte EPS[53]. UE bowiem, zgodnie z decyzją Rady ze szczytu UE-Rosja w Sankt Petersburgu w maju 2003 r. i zapowiedzią prezydencji greckiej (styczeń-czerwiec 2003), stworzyła w relacjach z Rosją osobny rodzaj współpracy, opierający się na długoterminowej strategii, skoncentrowanej wokół czterech „wspólnych obszarów": ekonomicznym; wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; współpracy na polu bezpieczeństwa zewnętrznego; badań i edukacji, włączającym kwestie kulturalne[54]. Cele unijnej polityki wobec Rosji obowiązują do dziś i od szczytu w Moskwie w maju 2005 r., są realizowane za pomocą map drogowych, instrumentu, stworzonego dla urzeczywistniania postępu w kreowaniu współpracy w ramach strategicznego partnerstwa, który wyznacza krótkoterminowe działania i średniookresowe strategie.

b.i. wspólne obszary współpracy

b.i.a. obszar ekonomiczny

Budowę najważniejszego dla obu stron, obszaru ekonomicznego, rozpoczęto w następstwie decyzji podjętej 6 listopada 2003 r. na szczycie w Rzymie. Szczególną rolę w tym obszarze zyskały wspólne dążenia do włączenia Rosji w instytucjonalny system

[53] K. Pełczyńska-Nałęcz, *Poszerzona Unia Europejska Wobec Wschodniego Sąsiedztwa: problemy i rozwiązania*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2003, s.10, także szerzej na ten temat patrz: rozdział II.
[54] http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/intro/index.htm#comm, 30.03.2007.

WTO. Ponadto jego celem jest budowa otwartego i zintegrowanego rynku między partnerami, w osiągnięciu czego pomóc mają m.in.: wzmocnienie współpracy w zakresie handlu, inwestycji, reform gospodarczych w Rosji oraz sektorach energetycznym, transportowym czy zamówień publicznych, opartej na wzajemnym dialogu, również w ramach międzyregionalnych ugrupowań i inicjatyw[55], oraz niedyskryminacyjnych i przejrzystych zasadach państwa prawa. Szczególną rolę w tym obszarze zyskał dialog energetyczny UE – Rosja[56].

b.i.b. obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

W kontekście rozszerzenia z 2004 r., drugi z obszarów, stał się kluczowym elementem współpracy w ramach strategicznego partnerstwa. Ustanowienie nowych przepisów z zakresu polityki wizowej i nielegalnej migracji oraz promowanie elastyczności w stosowaniu układów z Schengen[57], było nieuniknione i konieczne[58], zwłaszcza wobec kwestii Obwodu Kaliningradzkiego, graniczącego z Litwą, która oddziela go od Rosji, utrudniając swobodę przemieszczania się obywateli rosyjskich i zagrażając niewykorzystaniu potencjału społeczno-ekonomicznego Obwodu[59]. Obszar bezpieczeństwa

[55] Rada Morza Bałtyckiego, Wymiar Północny.
[56] http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/summit_11_06/com_eco_space.pdf, s. 1-2, 05.04.2007.
[57] E. Teichmann, *Szersza Europa i Nowa Polityka Sąsiedzka Unii Europejskiej. Wybrane Zagadnienia Stosunków Polski i Państw Nadbałtyckich z Rosją i Białorusią*, SGH, Warszawa, 2004, s. 25.
[58] Porozumienia w tych kwestiach podpisano w maju 2006 roku, a wżycie będą stopniowo wprowadzane od roku 2007. Dotyczą one głównie uproszczenia procedur związanych z ubieganiem się o wizy, zlikwidowania opłat wizowych dla pewnych grup ludzi oraz wprowadzenia wiz tranzytowych, krótko i długoterminowych.
[59] F. Jasiński, *Unia Europejska Wobec Kwestii Kaliningradu*, „Wspólnoty Europejskie" 5 (117) 2001, s. 10-13.

wewnętrznego dotyczy zaś głównie walki z terroryzmem oraz zorganizowaną przestępczością. Dla celów tych UE poprzez wsparcie techniczne oraz dialog polityczny skłania Rosję do stosowania prawa międzynarodowego w tych dziedzinach, czemu pomaga mechanizm wymiany informacji pomiędzy stronami, ustanowiony na mocy Umowy o Współpracy pomiędzy EUROPOLEM a Rosją. Podobne porozumienie ma szansę powstać w przyszłości pomiędzy Rosją a EUROJUSTEM w ramach obszaru sprawiedliwości, dla wspierania reform w zakresie sadownictwa[60]

b.i.c. obszar bezpieczeństwa zewnętrznego

Kolejny, obszar dotyczący bezpieczeństwa zewnętrznego, koncentruje się wokół pięciu priorytetów, z których na czele wysuwa się wzmacnianie politycznego dialogu i międzynarodowej współpracy w kreowaniu międzynarodowego ładu, przy udziale ONZ, OBWE i Rady Europy. Ponadto szczególną rolę w tym obszarze zyskał wysiłek na rzecz rozwiązywania regionalnych konfliktów oraz wzrostu stabilności na przygranicznych terytoriach UE, w tym także Rosji. Wśród pozostałych priorytetów wymienia się: walkę z terroryzmem; działania na rzecz nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia, kontroli eksportu oraz rozbrojenia; współpracę w zakresie zarządzania kryzysem; oraz ochronę cywilów w nagłych wypadkach i sytuacjach kryzysowych[61].

[60] http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/summit_11_06/freedom.pdf, s. 1-2, 05 04 2007.
[61] http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/summit_11_06/ext_security.pdf, s. 1-2, 05.04.2007.

b.i.d. obszar badań, edukacji i kultury

Ostatni z czterech wspólnych obszarów obejmuje wzmocnienie współpracy na polu badań i rozwoju, poprzez włączenie Rosji do wspólnej europejskiej przestrzeni badawczej[62], dla realizacji wspólnych priorytetów, jak rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy, czy wzrost konkurencyjności i rozwój ekonomiczny przez wykorzystanie nowoczesnej technologii; zbliżanie systemów szkolnictwa wyższego z uwzględnieniem Procesu Bolońskiego; oraz zawiązanie ściślejszych relacji w ramach wymiany kulturalnej narodów[63].

Osiąganie wymiernych efektów współpracy w ramach strategicznego partnerstwa, zwłaszcza w sektorze energetycznym oraz sferze bezpieczeństwa, zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego, jest niezwykle istotne dla umacniania dalszych stosunków UE – Rosja.

Współpraca ta nadal jednak będzie się opierać na PCA, który po dziesięcioletnim okresie obowiązywania, traci ważność pod koniec 2007 r. Dlatego istotne dla kontynuowania wspólnych działań jest wypracowanie nowego dokumentu, nad którym prace blokuje obecnie polsko-rosyjski konflikt w sprawie embarga na eksport do Rosji niektórych produktów rolnych i mięsnych pochodzenia polskiego. KE zapowiedziała jednak w połowie 2006 r., iż nowa umowa „zapewni zaktualizowanie i ambitniejsze ramy dla stosunków UE-Rosja (…)w oparciu o uznanie wspólnych wartości [i] stopniowe pogłębienie oraz rozwój stosunków handlowych, a także uczciwy i otwarty rozwój stosunków energetycznych", wraz z uwzględnieniem

[62] E. Teichmann, *Szersza Europa i Nowa Polityka*…, dz. cyt., s. 26.

dalszej realizacji uzgodnionych celów politycznych oraz bezpieczeństwa zewnętrznego[64].

4. Podsumowanie

Strategiczne partnerstwo i udział w Wymiarze Północnym, dają Rosji status uprzywilejowanego partnera UE, z którym perspektywa współpracy nadal jest uwarunkowana klimatem politycznym, panującym po obu stronach unijnej granicy. Wizje politycznej przyszłości, zarówno dla Brukseli, jak i Moskwy, są ukierunkowane na rozwój stosunków w ramach strategicznego partnerstwa, które dla Rosji jest czymś mniej niż członkostwo, co wykracza jednak poza ramy stowarzyszenia. Unii natomiast, polityka zagraniczna w kontekście relacji z europejskimi krajami trzecimi, opartych na umowach stowarzyszeniowych, umożliwia przede wszystkim wzmocnienie własnej pozycji w Europie oraz podejmowanie prób oddziaływania na sprawy wewnętrzne i politykę zagraniczną państw nieczłonkowskich. Skutecznym elementem realizacji tego celu jest WPZiB oraz jej instrumenty w postaci strategicznego partnerstwa z Rosją, polityki stowarzyszeniowej oraz najnowszej EPS. Strategiczne partnerstwo, jak wspomniano, jest dla Rosji formą pośrednią pomiędzy stowarzyszeniem a członkostwem, o które Rosja co prawda nie zabiega, ale na które, z uwagi na dystans o charakterze geograficznym, jak i polityczno-ekonomicznym, nie mogłaby nawet liczyć. Z kolei stowarzyszenie, zawierane z każdym państwem, szanującym zasady,

[63] http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/summit_11_06/research.pdf, s. 1-2, 05.04.2007.
[64] S. Andoura, M. Vahl, *Nowa Umowa pomiędzy Rosją a Unią Europejską: Aspekty prawne i polityczne*, s. 1, http://www. mpp.org.pl/17/17_2.html, 25.03.207.

na których opiera się Unia, lokujące się w hierarchii między umową handlową a pełnym członkostwem, wydaje się być niewystarczającym mechanizmem dla sprostania wyzwaniom, jakie niesie ze sobą rozszerzenie Unii o kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Nowa sytuacja geopolityczna wymusiła zatem powołanie wzmocnionej polityki wobec najbliższych sąsiadów, inspirowanej polityką stowarzyszeniową i będącej jej rozszerzoną formą, a jednocześnie zastępującą członkostwo. Mimo występujących pomiędzy każdą z form współpracy różnic, sprowadzających się do zakresu przedmiotowego, jak i podmiotowego, wszystkie mają służyć wypełnianiu strategicznego celu Unii – zapewnianiu przyjaznych, a przede wszystkim dających poczucie bezpieczeństwa relacjom z bliskimi geograficznie partnerami.

Magdalena Leniar

Członkostwo w Unii Europejskiej – szansa czy *idée fixe* ukraińskiej polityki?

Wprowadzenie

Jednym z głównych celów strategicznych Ukrainy jest członkostwo w Unii Europejskiej. Do tej pory Unia Europejska nie uznała Ukrainy za potencjalnego członka Wspólnoty. Niemniej Ukraina jest krajem europejskim, a zgodnie z artykułem 49. Traktatu z Maastricht, Unia Europejska pozostaje otwarta dla wszystkich krajów Europy. Zatem Unia Europejska powinna uznać, że Ukraina, jako państwo europejskie, jest jej potencjalnym członkiem. Równocześnie należy podkreślić, że to członkostwo nie wydaje się kwestią najbliższej przyszłości, ponieważ Ukraina nie spełnia wszystkich kryteriów kopenhaskich (między innymi nie posiada konkurencyjnej gospodarki). Być może będzie nawet coraz dalsza od spełnienia wymagań, które dotyczą podstawowych wartości i zasad europejskich.

Ostatnie rozszerzenia Unii Europejskiej (1 maja 2004 roku i 1 stycznia 2007 roku), spowodowały zmiany historyczne w zakresie politycznych, geograficznych i ekonomicznych warunków dla Ukrainy i Unii. Dzisiaj Unia Europejska i Ukraina mają wspólną granicę i jako bezpośredni sąsiedzi powinni wzmacniać swoje kontakty polityczne i ekonomiczne. Rozszerzenie faktycznie nadaje Ukrainie i

ZNZE WSIiZ 3/2007 (5), ISSN 1689-9229, s. 137-163

Unii możliwość rozwijania ścisłych stosunków, które stopniowo będą wychodzić za ramy współpracy i będą transformować się w stopniową integrację ekonomiczną oraz pogłębienie współpracy politycznej. Rewolucja pomarańczowa 2004 roku była wyraźną kontynuacją linii ogólnoeuropejskich procesów demokratycznych oraz po raz kolejny potwierdziła tezę niepodzielności europejskiego obszaru. Ponadto Ukraina posiada oddanego sojusznika w Unii, jakim jest Polska. Jeżeli Ukraina pozostanie konsekwentna w swoich pro-europejskich dążeniach, Polska będzie coraz głośniej akcentować potrzebę jej integracji i sprawdzi się w roli adwokata Ukrainy, przyczyniając się jednocześnie do budowy „Wymiaru Wschodniego" polityki Unii Europejskiej.

Wydarzenia na Ukrainie całkowicie zmieniły dotychczasowy kształt polityki unijnej wobec Ukrainy. Korzystnym zjawiskiem była też reakcja Unii Europejskiej, która zareagowała jako całość. Był to sprawdzian dla wspólnej polityki zagranicznej, za który Zachód powinien być wdzięczny Ukrainie, ponieważ skonsolidował on kraje Wspólnoty. Innym aspektem jest pozytywny wstrząs, jakiego doznała europejska polityka wschodnia. Po dziesięcioleciu postrzegania Ukrainy jako *angle mort* na mapie Europy, Unia zwróciła uwagę na były kraj sowiecki, w którym, niejako za jej plecami, ukształtowały się poglądy demokratyczne oraz społeczeństwo obywatelskie. Kwestią zasadniczą pozostaje to, w jakim kierunku pójdzie polityka Wspólnoty względem Ukrainy.

Unia Europejska stawia przed Ukrainą wysokie wymagania, a ponadto na razie nie roztacza przed nią perspektyw na członkostwo. Dokumenty programowe Europejskie Polityki Sąsiedztwa

stwierdzają wprost, że nie jest to jej celem. Dość powszechny w Europie sceptycyzm wobec aspiracji Ukrainy wynika nie tylko z nieznajomości tego kraju, czy z przekonania o konieczności respektowania interesów Rosji, lecz także z chwiejnej i niekonsekwentnej postawy samej Ukrainy. Duże znaczenie miała bez wątpienia „pomarańczowa rewolucja". Demokratyczny protest jesienią 2004 roku zaowocował narodzinami na Ukrainie nowoczesnego społeczeństwa i uwiarygodnił jej europejskie aspiracje. Nie ulega wątpliwości, że w następstwie rewolucji stosunki Ukrainy i Unii Europejskiej uległy poprawie, o czym świadczy znaczna intensyfikacja kontaktów na najwyższym szczeblu.

1. Perspektywa członkostwa

Ukraina na pewno jest krajem europejskim. Zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej oraz wersją roboczą konstytucji Unii, Wspólnota jest otwarta dla każdego kraju europejskiego. Nie ma więc wystarczających i przekonujących podstaw, aby odmówić Ukrainie członkostwa w Unii. Zatem Ukrainę można traktować jako potencjalnego członka Unii. Należy jednak pamiętać, że przystąpienie Ukrainy do Unii jest kwestią długiego czasu, a wydarzenia z końca 2005 roku (rozpad pomarańczowej koalicji, postępująca destabilizacja sceny politycznej, likwidacja stanowiska wicepremiera do spraw integracji europejskiej, które piastował Ołeh Rybaczuk[1]), nie wpłynęły korzystnie na wizerunek Ukrainy na Zachodzie[2]. Sytu-

[1] Polityk ukraiński; jeden z przywódców koalicji liberalno-konserwatywnej „Nasza Ukraina"; wicepremier ds. europejskich w rządzie Julii Tymoszenko.
[2] M. Vahl, *Polityka „nowej" Ukrainy wobec UE*, K. Wolczuk, *Stosunki UE–Ukraina – perspektywy*, [w:] J. Liczner (red.), *Po rewolucji*, s. 21

acja polityczna na Ukrainie wydaje się być już ustabilizowana, a kryzys zażegnany. Niemniej jednak chociaż Unia jest zainteresowana bliższą niż dotychczas współpracą , to nadal zamyka przed Ukrainą drzwi do członkostwa. Ukraina stara się wypełnić wszystkie cele, które Unia przed nią stawia, gdyż nadal liczy na zaproszenie do stołu negocjacyjnego[3]. Sam Javier Solana zadeklarował, że Unia ze swojej strony gotowa jest do zmian jakościowych, jeżeli chodzi o stan relacji z Ukrainą. Kraj ten jest pozytywnie nastawiony do Unii Europejskiej i będzie ciężko pracował, żeby przygotować się do wstąpienia do tej organizacji[4].

Nie tylko sytuacja wewnętrzna Ukrainy jest powodem jak dotąd powściągliwej postawy Unii wobec tego kraju, ale też ostatnie dwa rozszerzenia (pierwsze z 2004 roku i drugie z 20007). Oba rozszerzenia stworzyły napięcia w instytucjach unijnych, ale także znacząco wpłynęły na wewnętrzną spójności Unii i jej budżet. Następne, rychłe poszerzenie, mogłoby wywołać negatywną reakcję opinii publicznej.

Przynależność do Unii stanowi definicję europejskości dla państwa, któro jest jej członkiem. Kraje postkomunistyczne bardzo poważnie traktują proces ubiegania się o członkostwo w Unii. Jest on dla nich motywacją do przeprowadzenia reform politycznych, administracyjnych i gospodarczych, przedsięwziętych pomimo ogromnych trudności i kosztów, jakie za sobą pociągają. W krajach

[3] I. Charczenko, *Ukraińskie oczekiwania*, [w:] M. Wągrowska (red.), *Unia Europejska i Europa Południowo-Wschodnia*, Wyd. Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2005, s.10

[4] *Javier Solana o stosunkach UE z Ukrainą*, [z:] http://www.gazetawyborcza.pl/1,75477,2507776.html, z dnia 27.06.2007

dawnego bloku komunistycznego, którym zaproponowano członkostwo, przeważnie szybciej postępował rozwój transformacji systemowej. Dlatego kraje te podjęły się jak najszybszego przeprowadzenia wszelkich niezbędnych, przybliżających je do członkostwa reform.

Unia Europejska dokłada wszelkich starań, aby sprawdzić, czy dany kraj kandydujący jest gotowy na członkostwo, o czym świadczy pomoc, a także bardziej szczegółowe plany reform, przeznaczone dla tych właśnie państw. Nie na darmo o rozszerzeniu Unii mówi się, że jest to najskuteczniejsze narzędzie polityki zagranicznej, z powodzeniem używane w celu rozpowszechniania reform w Europie Środkowej i Wschodniej[5].

Członkowstwo Ukrainy w Unii jest dla niej bardzo atrakcyjnym wyborem, pomimo że tylko niewielka ilość Ukraińców uważa się za Europejczyków czy też rozumie mechanizmy integracji europejskiej. Z drugiej strony znaczna część Europejczyków sceptycznie podchodzi do integracji takich państw jak Ukraina, która stałaby się największym krajem członkowskim pod względem terytorium oraz czwartym największym krajem pod względem populacji. Poruszane są pewne problemy w przyłączeniu Ukrainy do Unii i NATO ponieważ integracja europejska była wielokrotnie i dość samolubnie użyta w wewnętrznych dyskusjach politycznych w Ukrainie[6].

Obecnie jest wyjątkowo ciężko przewidzieć w jaki sposób Unia Europejska się rozwinie i jakie koncepcje integracji Europy

[5] M. Vahl, *Polityka „nowej"…*, dz. cyt., s. 22

mają największe szanse na zwycięstwo. Zależy to od wielu czynników takich jak przyszłość Traktatu Europejskiej Konstytucji i jakości Unii Europejskiej po dokonanym powiększeniu o Rumunię oraz Bułgarię w 2007 roku. W takich okolicznościach ciężko jest przewidzieć jaka będzie polityka zagraniczna Unii wobec Ukrainy, Turcji i innych krajów , które dążą do członkostwa, i które wypełniły polityczne i ekonomiczne zobowiązania tak szybko jak to tylko możliwe[7].

2. Reformy warunkiem członkostwa

Destabilizacja sceny politycznej po pomarańczowej rewolucji oraz działania władz ukraińskich w późniejszym okresie rozczarowały Unię[8]. Również brak pozytywnych wyników reform wewnętrznych zdyskredytował europejskie aspiracje Ukrainy. Kijów musi zrozumieć złożoność reform, których Przeprowadzenie jest bardzo trudne, między innymi ze względu na komunistyczną przeszłość Ukrainy. Jeżeli zaś członkowskie dążenia Ukrainy mają się stać w przyszłości realną możliwością, reformy na wielu obszarach są konieczne. Przede wszystkim Ukraina potrzebuje głębokiej reformy politycznej, która wpłynęłaby na wzrost legitymizacji władzy, jej przejrzystość i odpowiedzialność. Ponadto reforma taka przyspieszyłaby decentralizację i wzmocniła rolę partii politycznych. Nie może

[6] P. Oleskevych, *Ukraine – near foreignness of the European Union?,* [w:] A. Jurkowska, M. Szewczyk (red.), „Znacznie", s. 108
[7] K. Szpakowski, K. Głowacki *Conceptions…*, A. Jurkowska, M. Szewczyk (red.), „Znacznie", s. 78-79
[8] A. Kowalski, *Koniec czy kontynuacja polityki „wielowektorowości" – polityka zagraniczna Ukrainy po „Pomarańczowej Rewolucji*, Wyd. Koło Stosunków Międzynarodowych Collegium Civitas, [z:] http://www.ksmcc.pl/publ/adamkowalski.pdf, z dnia 19.05.2007., s. 7

ona jednak ograniczać się do zmian konstytucji, choć są one także niezbędne; nie może też zostać użyta przez administrację prezydencką i rząd jako narzędzie pomocne w utrzymaniu władzy[9].

Ze względu na wymienione powyżej okoliczności niezbędne jest również pilne przedsięwzięcie środków prawnych. Prawo ukraińskie często budzi wątpliwości przy jego interpretacji i stosowaniu, gdyż zawiera dwuznaczności. Stosunki prawne powinny opierać się na ustawach, a często określane są za pomocą dekretów i innych aktów normatywnych. Chaotyczny sposób stanowienia prawa oraz prawodawstwo, niespójne i tworzone ad hoc, nie wzbudza zaufania, przez co nie przyciąga zagranicznych inwestorów. Wymiar sprawiedliwości oraz system prawny na Ukrainie powinny odpowiadać zasadom proporcjonalności i jasności przy definiowaniu tego prawa, które są podstawą porządku prawnego Unii Europejskiej.

Proces dostosowania ukraińskiego prawodawstwa do dorobku prawnego Wspólnot, według zasad i regulacji Unii jest złożony. Odnosi się on do krajowego systemu prawnego w takim stopniu, w jakim jest związany z bieżącym stanowieniem prawa, zasadami procesowymi, wymiarem sprawiedliwości i projektami ustaw. Konieczne jest też zaangażowanie wszystkich rodzajów władzy, aby skutecznie zrealizować proces adaptacji prawa europejskiego: władz sądowniczych na etapie wcielania go w życie oraz parlamentu i władz wykonawczych na etapie projektowania prawa. Jeżeli europejskie ambicje Ukrainy mają dojść do skutku, reformy te są konieczne. Nieodzowne przy przeprowadzaniu tego typu reform jest zapewnie-

[9] G. Gromadzki, O. Suszko, M. Vahl, K. Wolczuk [red.], *Więcej niż sąsiedztwo Rozszerzona Unia Europejska i Ukraina – nowe relacje. Rekomendacje*, Wyd. Fundacja

nie skutecznej realizacji praw i obowiązków obywateli. Wymaga to jednak podniesienia poziomu świadomości prawnej społeczeństwa. Instytucje oświatowe, organizacje pozarządowe i środki masowego przekazu mają znaczącą funkcję do spełnienia w tym procesie[10].

Należy też zauważyć pozytywne zmiany w wielu dziedzinach. Między innymi zwiększył się pluralizm mediów i ich dostępność dla wszystkich sił politycznych[11]. Da się zauważyć przywiązanie nowego rządu Ukrainy do większej transparentności. Była premier Ukrainy Julia Tymoszenko na przykład wprowadziła otwarte posiedzenia rządu (transmitowane w telewizji), a media są zachęcane do kontrolowania polityki rządu bez obawy o cenzurę[12]. Niezależne media odgrywają bardzo ważną rolę w procesie demokratycznych przekształceń w krajach postkomunistycznych, w związku z czym w dużym stopniu przyciągają uwagę Unii oraz innych instytucji międzynarodowych. Po pomarańczowej rewolucji wolność mediów była jednym z najbardziej kluczowych zagadnień politycznych na Ukrainie. W celu zapewnienia wolności środków przekazu konieczne było przekształcenie państwowej telewizji i radia w rozgłośnie publiczne. Dodatkowo trzeba było odpowiednio uzupełnić prawodawstwo i stworzyć przejrzyste reguły działania rynku mediów. Niezbędna przy tym jest przejrzystość w sferze własności mediów i publiczne ujawnienie nazwisk ich prawdziwych właścicieli[13].

---

im. Stefana Batorego, Warszawa 2004, s. 16
[10] Tamże, s. 17
[11] A. Kowalski, *Koniec…*, dz. cyt., s. 7
[12] M. Vahl, *Polityka „nowej…*, dz. cyt., s. 24
[13] G. Gromadzki, O. Suszko, M. Vahl, K. Wolczuk, *Więcej […]. Rekomendacje*, dz. cyt., s. 16

Wolne media pomagają w bardzo dużym stopniu w walce rządu z korupcją. Dotychczas zamknięte instytucje państwowe, takie jak Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz Obrony jak również ukraińska Służba Bezpieczeństwa są reformowane. Aresztowanie wysokich rangą urzędników w kwietniu 2005 roku – przewodniczących rad obwodowych Doniecka i Tarnopola (Borysa Kolesnikowa oraz Anatolija Żukińskiego) – dowodzi, że władze są zaangażowane w walkę z korupcją na wysokich szczeblach. Zostali oni bowiem aresztowani i oskarżeni o korupcję, głównie ze względu na rolę, którą mieli odegrać w fałszowaniu wyborów[14]. Również w sprawie morderstwa ukraińskiego dziennikarza Georgija Gongadze[15] nastąpił przełom. W wyniku przeprowadzonego podczas prezydentury Juszczenki śledztwa, aresztowano trzech byłych oficerów policji[16]. Atmosfera niejasności pogłębiła się, kiedy Jurij Krawczenko, były szef Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, zarazem kluczowa postać w wydarzeniach związanych z morderstwem, popełnił samobójstwo tuż przed zeznaniami w prokuraturze generalnej, pozostawiwszy jedynie list wskazujący na udział prezydenta Kuczmy w śmierci dziennikarza[17].

Kampania antykorupcyjna („Koniec z przemytem") skierowana była również w stronę służb celnych, które postrzegane są

[14] M. Vahl, *Polityka „nowej"*..., dz. cyt., s. 24

[15] opozycyjny dziennikarz, redaktor naczelny internetowej „Ukraińskiej Prawdy", zniknął w Kijowie 16 września 2000 roku, a po miesiącu jego ciało bez głowy znaleziono w lesie pod Kijowem; był jednym z najbardziej zagorzałych krytyków poprzedniego prezydenta – Leonida Kuczmy i niejasnych interesów jego otoczenia

[16] M. Wojciechowski, *Zabójstwo Gongadzego: oskarżeni milicjanci,* [z:] http://serwisy.gazeta.pl/swiat/1,34174,2862131.html, z dnia 22.05.2007

[17] *Główny podejrzany w sprawie Gongadze nie żyje*, [z:] http://serwisy.gazeta.pl/swiat/1,34263,2584740.html, z dnia 23.05.2007

przez społeczeństwo jako jedna z najbardziej skorumpowanych instytucji państwowych. Bardzo wysokie cła (na ogół mieszczące się w przedziale 30–50%, a w niektórych przypadkach stawka wynosi 100%) i niejasno określony system uprawnień urzędników celnych powodowały, że korupcja w urzędach celnych była prawie nie do uniknięcia. Reakcja rządu w tej sprawie polegała na zredukowaniu dużej liczby ceł do poziomu 3–10%[18]. Zreformowanie służby celnej i uproszczenie procedur, przyczyniło się do 50% wzrostu dochodów z ceł[19].

Następną kwestią jest prywatyzacja. Powinna ona być kontynuowana w sposób przejrzysty. I chociaż przeważa produkcja w sektorze prywatnym nad sektorem państwowym, to nadal wiele przedsiębiorstw pozostaje w rękach państwa. Pomimo trwającego rozkwitu gospodarczego, klimat wokół inwestowania na Ukrainie jest nadal postrzegany jako niekorzystny, czego dowodem jest coraz większy odpływ kapitału z kraju[20]. Nadal nierozwiązany pozostaje problem, jak uregulować kwestię niektórych prywatyzacji przeprowadzonych za rządów Kuczmy. Jak dotąd rząd zakłada, że nie zostanie przeprowadzona renacjonalizacja i ponowna prywatyzacja (poza kilkoma podejrzanymi przypadkami, takimi jak sprzedaż dużego zakładu metalurgicznego „Kryworiżstal" po bardzo obniżonej cenie konsorcjum, w którym miał udziały zięć prezydenta Kuczmy)[21]. Mimo zapewnień rządowych, części holdingów finansowo-

[18] M. Vahl, *Polityka „nowej"…*, dz. cyt., s. 22-23
[19] A. Kowalski, *Koniec…*, dz. cyt., s. 7-8
[20] G. Gromadzki, O. Suszko, M. Vahl, K. Wolczuk, *Więcej […]. Rekomendacje*, dz. cyt., s. 15
[21] *Oddać hutę!*, [z:] http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka/1,33203,2672240.html, z dnia 24.05.2007

przemysłowych wytoczono wiele procesów sądowych. Przy czym nowe władze dały jednoznacznie do zrozumienia, że ich poczynania nie mają nic wspólnego z „prześladowaniem" wielkiego biznesu[22].

Na Ukrainie należy także ograniczyć możliwości wywierania nacisków na sędziów przez władze wykonawcze (łapówki, szantaż, groźby oraz zakłócania przebiegu procesu – publikacja artykułów wskazujących winnego przed zapadnięciem wyroku sądowego). Konieczne jest również zapewnienie odpowiednich warunków pracy i bezpieczeństwa osobistego sędziom, aby zapewnić niezawisłość władzy sądowniczej[23].

Nowy rząd dodatkowo zmodyfikował budżet, zniósł preferencje podatkowe w niektórych gałęziach przemysłu (na przykład korzystny system podatkowy dla przemysłu motoryzacyjnego na Ukrainie był krytykowany przez Unię od momentu jego wprowadzenia w 1997 roku). Nowe założenia budżetowe Ukrainy zostały pozytywnie ocenione przez ekspertów Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW)[24]. Wprowadzone jednak przez rząd zmiany w sferze budżetowej wywołały obawy wśród małych i średnich przedsiębiorstw, które przyzwyczajone były do płacenia zmniejszonych podatków w ramach tak zwanego „uproszczonego systemu opodatkowania". Zagraniczni inwestorzy wyrażali obawy dotyczące szybkości wprowadzania zmian podatkowych, zaznaczając, że nie pozo-

[22] M. Vahl, *Polityka „nowej"*..., dz. cyt., s. 23
[23] Tamże, s. 16
[24] powołana 1-22 lipca 1944 roku, na konferencji w Bretton Woods (USA) niezależna międzynarodowa organizacja (w ramach ONZ); zajmuje się kwestiami stabilizacji ekonomicznej na świecie; dostarcza pomocy finansowej zadłużonym krajom członkowskim, które w zamian są zobowiązane do dokonywania reform ekonomicznych i innych działań stabilizujących.

stawiono im dostatecznie dużo czasu na przygotowanie się do nowych przepisów[25].

Ponadto, niezależnie od sprzyjających warunków gospodarczych, Kijów ciągle ma do przeprowadzenia ważne reformy gospodarcze, konieczne zarówno ze względu na korzyści ekonomiczne, jak i na członkostwo w Unii[26]. W kwestiach gospodarczych najważniejszym problemem w tej chwili jest rosnący poziom inflacji (w 2006 roku inflacja na Ukrainie wzrosła do 11,6% z 10,3 % w roku 2005). W tym roku rząd Ukrainy chce obniżenia poziomu inflacji do 7,5 proc oraz spowolnienie wzrostu PKB (5,4% od stycznia do marca 2005 roku; w porównaniu z 12% w 2004 roku)[27]. Aby zmniejszyć wzrost cen (zwłaszcza paliw), rząd próbował połączyć zastosowanie środków administracyjnych i działania rynkowe. Jednak zamiar ten nabrał wymiaru politycznego gdyż 80% rynku paliwowego jest w rękach przedsiębiorstw rosyjskich. Dodatkowo wiele firm skarżyło się, że rząd zagroził im nacjonalizacją, jeśli nie spełnią jego żądań. Ukraińscy przedsiębiorcy krytykowali ponadto niektóre zmiany w przepisach administracyjnych[28]. Istnieją także problemy z reformą sektora energetycznego, gdyż jest on niebywale niewydolny oraz zalega z odprowadzaniem podatków i innych płatności[29].

Pomimo starań rządu Juszczenki, Ukraina nie otrzymała jak dotąd statusu gospodarki rynkowej (co początkowo planowano na

[25] M. Vahl, *Polityka „nowej"…*, dz. cyt., s. 23
[26] G. Gromadzki, O. Suszko, M. Vahl, K. Wolczuk, *Więcej […]. Rekomendacje*, dz. cyt., s. 15
[27] http://osw.waw.pl/pub/koment/2006/04/060427.htm, z dnia 26.06.2007
[28] M. Vahl, *Polityka „nowej"…*, dz. cyt., s. 25
[29] G. Gromadzki, O. Suszko, M. Vahl, K. Wolczuk, *Więcej […]. Rekomendacje*, dz. cyt., s. 15

termin czerwcu 2005 roku). Sytuacja ta może być ostrzeżeniem, że same deklaracje nie wystarczą do zacieśniania współpracy. Zdumiewać może również zlikwidowanie we wrześniu 2005 roku stanowiska wicepremiera do spraw integracji europejskiej (Ołeha Rybaczuka). Brak wysokiego rangą urzędnika odpowiedzialnego za kształt polityki UE-Ukraina wydaje się być niezrozumiały. Zwłaszcza, że Ukraina deklaruje niezwykle silną chęć akcesji, a także przeprowadza w tym celu niezbędne reformy w niemal wszystkich dziedzinach działalności państwa[30]. Mimo to, Wiktor Juszczenko w opozycji do swojego poprzednika Leonida Kuczmy, nigdy nie wspomniał, że wraz z postępującą integracją z Unią, trzeba zacieśniać współdziałanie z Rosją, ponieważ Europa ma niechętne nastawienie do Kijowa, a Moskwa, czeka na Ukrainę[31].

Administracja Wiktora Juszczenki, w przeciwieństwie do poprzedniej grupy rządzącej, zdecydowanie zmieniła swoje nastawienie do Unii Europejskiej, a także podjęła odpowiednie działania w kierunku integracji. Jednak mimo tego, istotne i dostrzegalne zmiany, są w obecnej sytuacji niezbyt prawdopodobne[32]. Rząd Juszczenki musi pamiętać o tym, że gwarantem członkostwa będzie przeprowadzenie głębokich reform we wszystkich podlegających mu obszarach[33].

Ukraina posiada ogromny potencjał rozwojowy który jest obecnie wykorzystywany. Ostatnie doświadczenie społecznej i eko-

[30] A. Kowalski, *Koniec…*, dz. cyt., s. 8
[31] M. Riabczuk, *Retoryka i polityka: paradoksy ukraińskiej „wielowektorowości”*, Wyd. Polski Przegląd Dyplomatyczny, Warszawa 2004, tom 4, nr 2, s. 59-60
[32] A. Kowalski, *Koniec…*, dz. cyt., s. 8
[33] M. Vahl, *Polityka „nowej”…*, dz. cyt., s. 25

nomicznej transformacji w krajach centralnej Europy dowodzi że śmiałe zamiary mogą stać się rzeczywistością. Niewątpliwie Ukraina w najbliższej przyszłości będzie okupowała zasłużone miejsce pomiędzy innymi członkami Unii Europejskiej[34].

3. Polityka Ukrainy wobec Unii Europejskiej

„My staramy się nie mówić 'jutro',
oni starają się nie mówić 'nigdy'"
wypowiedź wicepremiera O. Rybaczuka na temat członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej, Bruksela, 22 lutego 2005 roku[35].

Dotychczasową dyplomację Ukrainy, prowadzoną w latach dziewięćdziesiątych i przez pierwsze lata dwudziestego pierwszego wieku, można określić jako bezustanne lawirowanie między wschodem a zachodem, które nazwano „wielowektorowością"[36]. Przełomem w prowadzonej przez Ukrainę polityce zagranicznej, było oficjalne ogłoszenie Wiktora Juszczenko zwycięzcą wyborów prezydenckich (10 stycznia 2005 roku), po wydarzeniach związanych z pomarańczową rewolucją. Wtedy, powszechne stało się przekonanie, że Ukraina zacznie stąpać pro-euroatlantycką drogą, rezygnując z niejasnej i niespójnej polityki[37].

[34] P. Oleskevych, *Ukraine…*, dz. cyt., s. 114
[35] M. Vahl, *Polityka „nowej"…,* dz. cyt., s. 21
[36] M. Riabczuk, *Retoryka i polityka: paradoksy ukraińskiej „wielowektorowości"* , Wyd. Polski Przegląd Dyplomatyczny, Warszawa 2004, tom 4, nr 2, s. 48,55-56
[37] A. Kowalski, *Koniec…*, dz. cyt., s. 2

Międzynarodowa sytuacja Ukrainy i prowadzona przez nią polityka zagraniczna jest niezwykle swoista i dość skomplikowana. Aby ją zrozumieć, należy wziąć pod uwagę liczne czynniki, które można podzielić na wewnętrzne i zewnętrzne. Do czynników zewnętrznych należy położenie geopolityczne, gdyż państwo to, położone jest między cywilizacją zachodu, której instytucjonalnym przedstawicielami jest Unia Europejska i NATO oraz cywilizacją wschodu, którą reprezentuje Federacja Rosyjska. Ukraina znajduje się na styku wpływów dwóch zróżnicowanych cywilizacji (wschodniej i zachodniej), dlatego musi spodziewać się tego, iż stanie się areną walk o wpływy. Niewykluczone jest, iż obie strony będą starały się umocnić swoja rolę i ochraniać własne interesy[38]. Innym bardzo ważnym czynnikiem wpływającym na ukraińską politykę zagraniczną jest natura i mentalność najważniejszych sąsiadów tego kraju. Jednym z nich i zarazem najważniejszym jest Rosja, która jest potęgą militarną i polityczną, a także surowcową. Na dodatek, Rosja nadal uważa Ukrainę za strefę swoich wpływów[39]. Po zachodniej stronie granicy z Ukrainą sąsiaduje Unia Europejska, która jako wspólnota wielu państw członkowskich nie posiada spójnej polityki zagranicznej. Poglądy na temat stosunków UE-Ukraina wewnątrz Wspólnoty są niejednorodne, co niewątpliwie ma wpływ na jakość tych relacji. Jeśli chodzi zaś o czynniki wewnętrzne, niewątpliwie wpływają one na kierunki polityki zagranicznej Ukrainy. Jednym z nich jest wewnętrzne zróżnicowanie społeczeństwa. Regiony pół-

[38] S. Trzeciak, *Polska-Ukraina-Zachód: strategiczne partnerstwo*, Wyd. Międzynarodowy Przegląd Polityczny, Warszawa 2004, nr 3/49, s. 77-78
[39] M. Riabczuk, *Retoryka…*, dz. cyt., s. 77

nocne i zachodnie popierają prowadzenie zacieśnionej współpracy z Zachodem, zaś południowe i wschodnie z Rosją[40].

Pomimo specyficznej sytuacji i pewnego rozdarcia Ukrainy między Wschód i Zachód, kraj ten członkostwo w Unii Europejskiej, jak i w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO)[41] stawia sobie za cel ostateczny[42]. Jednak mimo deklaracji Ukrainy, nie wypracowała ona jak dotąd strategii polityki wobec Unii. Przede wszystkim są widoczne pewne braki w koordynacji prowadzonych działań, które mają zbliżyć Ukrainę do członkostwa. Chodzi tu między innymi o powierzenie uprawnień dotyczących kwestii członkostwa zarówno jednostkom rządowym, jak i specjalnie powołanym do tego celu instytucjom i brak współpracy pomiędzy tymi organami. Ponadto międzynarodowe zobowiązania Ukrainy pozostają nadal niespójne. Coraz częściej pojawiają się propozycje wstąpienia do Unii, ale razem z Rosją, co raczej wydaje się niemożliwe, gdyż Rosja jest zainteresowana współpracą z Unią jedynie w konkretnych sektorach, takich jak handel, energia i bezpieczeństwo. Poza tym ukraińskie deklaracje dotyczące dążenia do członkostwa wraz z Rosją podważają wiarygodność jej własnych aspiracji. Niektóre

[40] O. Suszko, *Integracja europejska Ukrainy i odpowiedź Rosji*, [w:] W. Konończuk (red.), *Ukraina Jak żyć z Rosją? Rosja jak żyć z Ukrainą?*, Wyd., Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2006, s. 39-40

[41] Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (*North Atlantic Treaty Organisation*, NATO), organizacja polityczno-wojskowa powstała w wyniku podpisania 4 kwietnia 1949 roku Traktatu Północnoatlantyckiego przez 10 krajów europejskich: państw-członków Unii Zachodniej (Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Wielka Brytania) wraz z pięcioma dodatkowymi krajami (Dania, Islandia, Norwegia, Portugalia, Włochy) oraz USA i Kanadę. Początkowym celem istnienia organizacji, na mocy traktatu waszyngtońskiego, była obrona militarna przed atakiem ZSRR

[42] I. Charczenko, *Ukraińskie oczekiwania*, [w:] M. Wągrowska (red.), *Unia Europejska i Europa Południowo-Wschodnia*, Wyd. Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2005, s. 10

kraje członkowskie zarzucają Ukrainie również, że zamiast wcielać reformy gospodarcze bądź polityczne, skupia się ona tylko na deklaracjach przynależności do Unii[43].

Nowe władze ukraińskie (prezydent Wiktor Juszczenko i jego rząd), uosabiają dążenia Ukraińców, którzy uważają się za naród europejski. Swoją przynależność do Europy udowodnili poprzez gotowość do obrony demokratycznych wartości, jakie dzielą ze swoimi zachodnimi sąsiadami. Sama administracja prezydenta Juszczenki jest bardzo zaangażowana we wprowadzenie Ukrainy do europejskiej wspólnoty, co odnajduje swoje poparcie w jej działalności na rzecz integracji z Unią. Taka strategia i działalność administracji jest niewątpliwie zgodna z ideą narodową tego państwa. Podczas rządów prezydenta Leonida Kuczmy Ukraina często zgłaszała chęć dołączenia do Unii, ale oczywiste jest, że istnieje przepaść pomiędzy europejskimi dążeniami Kuczmy i Juszczenki[44]. Leonid Kuczma za pomocą głęboko deklarowanych ambicji europejskich regulował swoją wielowektorową politykę oscylując pomiędzy Rosją a Zachodem, głównie po to, aby spełnić warunki konieczne do uzyskania członkostwa w Unii. W polityce Kuczmy, najważniejsze miały być jednak dwustronne, opierane na partnerskich relacjach, stosunki z Rosją i Stanami Zjednoczonymi. Zacieśnianie współpracy z Unią Europejską odsuwano na dalszy plan. Niewątpliwie do takiego stanu rzeczy przyczyniło się rozczarowanie zachodem oraz pogląd, iż Ukraina może rozwijać się gospodarczo tylko we współpracy z Federacją Rosyjską. Rząd w Kijowie chciał pogłębiać współpracę z Rosją, a

[43] G. Gromadzki, O. Suszko, M. Vahl, K. Wolczuk, *Więcej […]. Rekomendacje*, dz. cyt., s. 13-14

także równocześnie wzmacniać niezależność, w czym miał pomóc strategiczny sojusz ze Stanami Zjednoczonymi. Pomimo zacieśniania kontaktów z Rosją i Stanami Zjednoczonymi, Leonid Kuczma nigdy dokładnie nie zadeklarował, iż nie będzie dążył do przystąpienia do struktur europejskich i euro-atlantyckich, co było typowym przejawem prowadzenia polityki wielowektorowości[45].

Administracja Wiktora Juszczenki reflektuje prowadzenie odmiennej polityki wobec sąsiadów niż jej poprzednicy. Relacje z Rosją uważa za strategicznie ważne, ale wykazuje konsekwencję w kwestii europejskiego wyboru i przyszłości Ukrainy. To, że nowe władze dążą do osiągnięcia europejskich standardów politycznych, gospodarczych i socjalnych, które są niezbędne do uzyskania członkostwa w Unii, było wiadome od momentu wyborów z początku 2005 roku. Potwierdzeniem tego była deklaracja nowego rządu, że członkostwo w Unii będzie priorytetem dla Ukrainy[46]. Wiktor Juszczenko już na początku swojej prezydentury zastanawiał się nad niezwłocznym złożeniem wniosku o akcesję, ale zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej odroczono to działanie do czasu wypełnienia Planu Działania[47]. Niektórzy ukraińscy politycy opowiadali się za szybkim przedstawieniem oficjalnej aplikacji w celu wyjaśnienia europejskiej sytuacji kraju. Działanie to, miałoby prawdopodobnie negatywne konsekwencje, gdyż prawie na pewno odrzucono

---

[44] M. Vahl, *Polityka „nowej"...,* dz. cyt., s. 21-22

[45] T. Olszański, *Ukraina wobec Rosji: stosunki dwustronne i ich uwarunkowania*, Wyd. Ośrodek Studiów Wschodnich Warszawa 2001, http://osw.waw.pl/pub/prace/nr3/01.htm., z dnia 19.05.2007

[46] M. Vahl, *Polityka „nowej"...,* dz. cyt., s. 21

[47] A. Górska, *Ukraina wybiera Unię Europejską*, Wyd. Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2005, http://osw.waw.pl/pub/koment/2006/09/060921b.htm, z dnia 23.05.2007, s. 4

by prośbę. Sama idea złożenia wniosku o akcesję na tak wczesnym etapie reform i wbrew stanowisku państw członkowskich Wspólnoty, charakteryzowała nierealistyczną i roszczeniową politykę Kijowa wobec zjednoczonej Europy. Część administracji bez wątpienia liczyła na przejawy łagodniejszego traktowania i entuzjastyczne przyjęcie spowodowane pomarańczową rewolucją, co jednak okazało się nierealne[48].

Pomimo, że nowi ukraińscy przywódcy bezpośrednio po pomarańczowej rewolucji ogłosili, że chcą bezzwłocznie złożyć oficjalny wniosek o członkostwo w Unii, to w rzeczywistości nowy rząd wykazał bardziej realistyczne podejście i między innymi za główny cel wytyczył sobie wypełnienie Planu Działań UE-Ukraina. W ten sposób udowodnił on duże znaczenie spełnienia warunków postawionych Ukrainie przez Unię i zgodził się przełożyć złożenie wniosku o członkostwo po planowanej wstępnej ocenie stanu realizacji Planu Działań. W praktyce władze ukraińskie doprowadziły do sytuacji, w której debata na temat członkostwa powinna zostać na razie oddalona. Jeśli chodzi zaś o strategię związaną z Europejską Polityką Sąsiedztwa, to nie zadowala ona ukraińskich przywódców. Uważają oni bowiem, że Ukraina jest państwem europejskim i częścią Europy, a nie jej sąsiadem[49].

Rząd Ukrainy ma jeszcze do rozwiązania wiele problemów związanych z jego najbliższymi celami, do których dąży w kontekście Unii. Przede wszystkim musi on nasycić bardzo duże oczekiwa-

[48] G. Gromadzki, O. Suszko, *Między satysfakcją a rozczarowaniem: relacje UE-Ukraina rok po pomarańczowej rewolucji*, Wyd. Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2005 s. 8
[49] M. Vahl, *Polityka „nowej"*..., dz. cyt., s. 21

nia społeczeństwa, na przykład w zakresie wydatków socjalnych. Rząd ukraiński powinien również realizować plan reform dotyczących administracji (struktura władz lokalnych i regionalnych jest przestarzała), czy systemu sądownictwa, który potrzebuje dużej reformy strukturalnej. Pomimo wszystkich wymienionych wyżej wyzwań jasne jest, że nowy rząd Ukrainy sprawdził się w kilku kluczowych kwestiach. Między innymi nowe władze wykazały, że są gotowe forsować główne reformy (systemu administracyjnego, celnego i podatkowego) niezwłocznie. Ponadto reformy te wprowadzane są tak szybko nie tylko ze względu na korzyści dla ukraińskich obywateli, ale także po to, aby wywrzeć stosowne wrażenie w Brukseli. Przy wszelkich prowadzonych działaniach, nowy rząd bierze pod uwagę błędy swoich poprzedników. Ukraina zaniechała już „targowania się" swoim europejskim wyborem i jednocześnie nie grozi powrotem w stronę Rosji. A nawet jest gotowa realizować proeuropejską politykę zagraniczną kosztem polityki proamerykańskiej, mimo że Stany Zjednoczone są bardziej czynne i mocniej sprzyjają europejskim aspiracjom Ukrainy niż Francja i Niemcy. Co więcej, nowi ukraińscy przywódcy są bardziej skoncentrowani na uzyskaniu członkostwa w Unii niż w NATO. W sytuacji, gdy Unii nie uda się wykorzystać tego stanowiska, Ukraina może zmienić swoją politykę, tym bardziej jeśli jej europejskie aspiracje zostaną sprowadzone do uczestnictwa w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa. Podsumowując, należy spodziewać się, że władze ukraińskie będą starały się wprowadzać podstawowe reformy jak najszybciej, aby sprostać wszelkim wymaganiom postawionym przez Unię Europejską[50].

[50] Tamże, s. 31-32

4. Rola Polski w unijnych dążeniach Ukrainy

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej oraz pomarańczowa rewolucja na Ukrainie otworzyły nowy etap we wzajemnych stosunkach. Mimo intensywnych kontaktów rządowych i współpracy na poziomie inicjatyw obywatelskich, w ostatnim czasie stosunkom polsko-ukraińskim towarzyszyła narastająca frustracja wynikająca z braku widocznych sukcesów. Obecnie powinno się wykorzystać nowe możliwości. Zaliczyć do nich można poważny kapitał polityczny, jaki Polska ma na Ukrainie, związany z naszym poparciem dla ukraińskich przemian, ale też instrumenty wynikające z naszego członkostwa w Unii. Po stronie ukraińskiej Polska posiada wiarygodnego partnera, jakim są niewątpliwie nowe władze w Kijowie. Jaką więc politykę wobec Ukrainy powinna realizować Polska? Przede wszystkim polityka ta powinna być konsekwentna. Wszędzie tam, gdzie jest to możliwe oba kraje powinny działać wspólnie, pomimo obaw, że w początkowym etapie może utrudnić to działania. W większym stopniu powinien być obecny element, który ma olbrzymi potencjał, a mianowicie ruch społeczny i wykorzystanie poparcia społecznego (które się pojawiło w obu krajach) dla dwustronnej współpracy.[51]

Ukraina od zawsze utrzymywała z Polską wyjątkowo ożywione stosunki, wyrastające z pokrewieństwa kulturowego, językowego i historycznego, a także z bliskości geograficznej. To poczucie bliskości wzmacnia bardzo liczna mniejszość ukraińska w Polsce, a także mniejszość polska na Ukrainie. Powstające więzy pozwalają na lepsze wzajemne zrozumienie rzeczywistości tych krajów i ułatwiają

skuteczniejszą współpracę, zwłaszcza na poziomie wspólnot lokalnych i organizacji pozarządowych. Polskę i Ukrainę łączy także totalitarna przeszłość w bloku wschodnim. Dlatego Polska wydaje się najlepiej ze wszystkich członków poszerzonej Unii Europejskiej rozumieć obecną sytuacje Ukrainy, aby dzielić się z nią swym doświadczeniem w zakresie postkomunistycznych przekształceń politycznych i reform rynkowych[52].

Najbardziej konkretnym rodzajem wkładu Polski w przygotowanie Ukrainy do uczestnictwa w procesie integracji europejskiej jest transfer *know-how*[53] dotyczącego ustawodawstwa i praktyk w stowarzyszeniach oraz procesu akcesji. Polska posiada rozbudowane struktury przygotowywania urzędników służby cywilnej do podjęcia zadań związanych z tymi procesami i jest gotowa na użycie tych struktur w celu przygotowania urzędników ukraińskich do takich samych zadań. Ponadto instytucje administracyjne, które odpowiadają się za koordynacją procesu integracji europejskiej w Polsce na poziomie krajowym (jak na przykład Urząd Komitetu Integracji Europejskiej[54]) powinny zorganizować specjalne jednostki, a tych głównym zadaniem byłoby przekazanie know-how swym ukraińskim odpowiednikom.

---

[51] http://www.batory.org.pl/doc/dyskusja.pdf, z dnia 23.05.2007

[52] G. Gromadzki, O. Suszko, M. Vahl, K. Wolczuk [red.], *Więcej niż sąsiedztwo Rozszerzona Unia Europejska i Ukraina – nowe relacje. Raport końcowy*, Wyd. Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2004, s. 60

[53] termin określający konkretną wiedzę techniczną z danej dziedziny; umiejętność wykonania lub wyprodukowania czegoś; kompetencję, biegłość w danej dziedzinie

[54] Komitet Integracji Europejskiej został utworzony 8 sierpnia 1996 roku; naczelny organ polskiej administracji w zakresie koordynacji i programowania polityki integracji Polski z Unią Europejską; składa się z przewodniczącego (z reguły Prezes Rady Ministrów), sekretarza (będącego szefem Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej) i

W przypadku Polski podstawowym składnikiem transformacji w kierunku budowania nowoczesnego europejskiego państwa i społeczeństwa był rozwój systemu rządów na szczeblu lokalnym i regionalnym. Polska mogłyby stać się dostawcą know-how dotyczącego tego właśnie procesu, gdyż Ukraina podjęła w tej kwestii bardzo ograniczone działania. Jeśli chodzi zaś o szkolenie lokalnej administracji i regionalne ośrodki informacji europejskiej, główną przeszkodę może stanowić brak funduszy[55]. Alokacja środków dla poszczególnych krajów uczestniczących w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa nie została jednak jeszcze dokonana. Polska powinna zatem wesprzeć Ukraińców w ich zabiegach o korzystny podział środków i postarać się, aby jak największa część budżetu programu była przeznaczona dla Ukrainy[56].

Polska mogłaby również przekazać Ukrainie doświadczenie związane z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego (polskie organizacje pozarządowe nawiązały już wiele kontaktów ze swymi odpowiednikami na Ukrainie). Ważny czynnik budowania społeczeństwa obywatelskiego stanowi objęcie zasięgiem szkolnictwa wyższego nowej grupy ludzi. Pracownicy naukowi i studenci należą bowiem do najaktywniejszej grupy obywateli, a wiedza młodych ludzi to najważniejszy czynnik wpływający na długoterminowy sukces reform. Dlatego Ukraińcy mogą korzystać ze specjalnych programów umożliwiających im studiowanie w Polsce.

członków (wybranych ministrów); realizuje swoje zadania za pośrednictwem Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE)

[55] G. Gromadzki, O. Suszko, M. Vahl, K. Wolczuk, *Więcej […]. Raport końcowy*, dz. cyt., s. 60-64

[56] T. Kamiński, *Ukraina w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa,* Analizy Natolińskie (4 (8)/2006), Wyd. Fundacja Centrum Europejskie Natolin**,** Warszawa 2006, s. 11

Innym czynnikiem, motywującym Polskę do czynnego zaangażowania się w sformułowanie polityki unijnej wobec Ukrainy, jest kwestia zewnętrznych granic Unii. Po akcesji Polski, jej wschodnia granica stała się częścią wschodniej granicy Unii. W związku z tym Polska pełni ważną rolę w procesie adaptacji tej granicy do wymogów unijnych, a także poniekąd nadaje jej kształt i określa charakter. Można nawet powiedzieć, że Polska jest odpowiedzialna za to, czy granica ta stanie się nową żelazną kurtyną, czy raczej miejscem współpracy[57]. Znaczna część środków w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa[58] (w jej ramach został stworzony Program Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina, którego celem jest odpowiadanie na wspólne wyzwanie zrównoważonego rozwoju społecznego i gospodarczego poprzez współpracę transgraniczną i integrację[59]), jakie otrzyma Ukraina, będzie właśnie przeznaczona na wsparcie projektów współpracy transgranicznej[60]. Niezbędne jest także zorganizowanie wspólnych programów szkoleniowych dotyczących standardów i zasad ochrony granic w Unii – w szkoleniach tych wzięliby udział przedstawiciele Polski i Ukrainy. Programy takie powinny również obejmować przedstawicieli organów policyjnych i sądowniczych, aby ułatwić współpracę oraz skoordynowanie działań w obszarach wy-

[57] G. Gromadzki, O. Suszko, M. Vahl, K. Wolczuk, *Więcej […]. Raport końcowy*, dz. cyt., s. 60

[58] stanowi inicjatywę Komisji Europejskiej, której zasadniczym celem jest rozwój współpracy pomiędzy Unią Europejską a państwami partnerskimi spoza Unii Europejskiej poprzez zapewnienie zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju regionalnego, [z:] http://www.interreg.gov.pl/20072013/instrument+sasiedztwa/, z dnia 19.06.2007

[59] http://www.interreg.gov.pl/20072013/instrument+sasiedztwa/pl-bl-uk/, z dnia 19.06.2007

[60] T. Kamiński, *Ukraina…,* dz. cyt., s. 12

miaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. W przyszłości te jednostki europejskie, mogłyby połączyć się z ukraińską strażą graniczną i utworzyć wspólną straż graniczną na granicy polsko-ukraińskiej.

Do zadań Polski należy także przekonanie Unii, do możliwie jak najszybszego otwarcia granicy z Ukrainą – dla obywateli Ukrainy, którzy chcą ją legalnie przekroczyć. Działania zmierzające do realizacji tego celu muszą obejmować kampanie informacyjne dotyczące procedur otrzymywania wiz oraz modernizację infrastruktury konsularnej[61].

Polska powinna dołożyć wszelkich starań, aby przekonać unijnych partnerów do wprowadzenia łagodnego reżimu wizowego wobec Ukraińców, który nie będzie wprowadzał im barier blokujących możliwość wjazdu na teren Unii[62]. Proces wprowadzania ułatwień wizowych w znacznej mierze zależeć będzie od rozwoju sytuacji wewnętrznej i reform na Ukrainie.

Rząd ukraiński stwierdził, że rolą Polski jako sąsiada i przyjaciela Ukrainy, powinno być stałe recenzowanie sytuacji na Ukrainie i wskazywanie błędów oraz tego jak daleko jeszcze Ukrainie do standardów europejskich[63]. Jednak Polska powinna większą uwagę skupiać na wpieraniu konkretnych posunięć pogłębiających integrację Ukrainy z Unią, takich jak tworzenie strefy wolnego handlu, niż

[61] G. Gromadzki, O. Suszko, M. Vahl, K. Wolczuk, *Więcej […]. Raport końcowy*, dz. cyt., s. 65-66
[62] T. Kamiński, *Ukraina…,* dz. cyt., s. 12
[63] W. Borodzicz-Smoliński, *Dokąd zmierza Ukraina?*, [z:] http://www.csm.org.pl/pl/files/seminar/2003/konf_i_sem_0303.pdf, z dnia 22.06.2007, s. 8

wymuszania na politykach zachodnich deklaracji w sprawie potencjalnego terminu akcesji Ukrainy[64].

Większość zadań jakie Ukraina musi wykonać, aby stać się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej, musza wykonać sami Ukraińcy. Potwierdził to szef ministerstwa Spraw Wewnętrznych Niemiec – Frank Walter Streinmeier[65] w wypowiedzi na temat akcesji Ukrainy, który zauważył, że „bez dokonania przeobrażeń obejmujących, obok transformacji gospodarczej, również reformy prawne, nie można mówić o kwestii członkostwa, ani o statusie kandydackim. Tempo zbliżenia Ukrainy do Unii jest określane przez samą Ukrainę". Jednym z zadań Polski jest uświadamianie tego faktu rządowi ukraińskiemu, ale również uświadomienie, że członkostwo w Unii to finał pracochłonnego procesu integracji[66].

Sposobem na zaistnienie w europejskiej świadomości mogą być dla Ukrainy Mistrzostwa Europy w piłce nożnej w 2012 roku[67], które przygotowuje razem z Polską. To wyzwanie i duża szansa dla obu krajów. Organizacja Mistrzostw Europy na Ukrainie i w Polsce jest potrzebna zarówno mieszkańcom Ukrainy, jak i Unii Europejskiej. To droga, która sprawia, iż Ukraina jest bardziej europejska. (co podkreślił sam prezydent Wiktor Juszczenko). Działacze UEFA uznali, że warto wyciągnąć do Ukrainy rękę i na dobre wciągnąć ją

[64] T. Kamiński, *Ukraina…,* dz. cyt., s. 11
[65] niemiecki polityk należący do Socjaldemokratycznej Partii Niemiec, szef urzędu kanclerskiego Gerharda Schrödera w latach 1999 – 2005, minister spraw zagranicznych Niemiec od listopada 2005 roku; sprawował też funkcję przewodniczącego Rady Europejskiej w pierwszej połowie 2007 roku
[66] T. Kamiński, *Ukraina…,* dz. cyt., s. 10-11
[67] Komitet Wykonawczy Europejskiej Unii Piłkarskiej (UEFA) podjął 18 kwietnia 2007 roku w Cardiff decyzję, że Polska i Ukraina zorganizują Mistrzostwa Europy w piłce nożnej w 2012 roku

do Europy. Najwięcej ma skorzystać ukraińska gospodarka i turystyka. Decyzja UEFA oznacza, że Ukraina staje się godnym partnerem państw europejskich.

Po powierzeniu Polsce i Ukrainie roli gospodarzy piłkarskich mistrzostw Europy w 2012 roku, wpływ Warszawy na ukraińskie procesy, w tym polityczne, będzie zauważalnie rósł, podejmując decyzję, urzędnicy UEFA i politycy myśleli nie tyle o dzisiejszej, ile o jutrzejszej Ukrainie, która powinna być ściśle powiązana z Unią Europejską.

Iwona Mieszkowska

Konflikty bałkańskie końca XX wieku. Sposoby ich rozwiązywania przez społeczność międzynarodową

Wstęp

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie przyczyn i procesu rozpadu Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii oraz jego skutków. Przedstawia ono historyczne podłoże wydarzeń związanych z rozpadem Jugosławii. Zaszłości historyczne na Bałkanach stanowiły pożywkę dla ruchów odśrodkowych, nacjonalistycznych, były one elementem je inicjującym oraz wzmacniającym jak również utrudniającym kompromis polityczny.

Najwięcej uwagi zostało poświęcone międzynarodowym próbom przerwania wojny domowej w byłej Jugosławii. Niechęć do otwartego zaangażowania się w proces pokojowy, próby rozstrzygnięcia konfliktu zbrojnego rękoma samych walczących stron, spowodowały nieskuteczność społeczności międzynarodowej i jej organizacji, wydłużyły zmagania wojenne i straty stron walczących. Dlatego też podjęto wysiłek wskazania uwarunkowań tych poczynań społeczności międzynarodowej, wskazanie celów deklarowanych oraz osiągniętych.

ZNZE WSIiZ 1/2007 (3), ISSN 1689-9229, s. 1-26

1. Cywilizacyjno-kulturowe podłoże konfliktów na Bałkanach

Konflikty bałkańskie, do których doszło pod koniec XX wieku na tym obszarze, związane są ściśle z licznymi problemami wynikłymi z zakończenia „zimnej wojny" w Europie i dążeniami narodów do niepodległości albo przynajmniej szerokiej autonomii. Konflikt zbrojny jaki miał miejsce na Bałkanach, związany z rozpadem Jugosławii, był w Europie czymś wyjątkowym. Tam, bowiem jego podłoże było najmocniejsze: obok żywych ciągle zaszłości historycznych, zróżnicowanego rozwoju gospodarczego i kulturowego, zmiany polityczne w Europie związane z rozpadem systemu socjalistycznego wywołały wybuch skrajnego nacjonalizmu, który stał się siłą napędową wojny domowej oraz spowodował niespotykaną po II wojnie światowej falę prześladowań narodowościowych, religijnych oraz czystek etnicznych.

Jugosławia jako państwo powstała po I wojnie światowej. W wyniku porozumienia politycznego 1 grudnia 1918 roku powstało Królestwo SHS (Serbów, Chorwatów i Słoweńców). W czasie II wojny światowej zostało pokonane i znalazło się pod okupacją Niemiec i ich sojuszników.

Państwo jugosłowiańskie, powstałe po II wojnie światowej, to mozaika narodów, kultur i religii. W Socjalistycznej Federacyjnej Republice Jugosławii (SFRJ) żyło sześć narodów: Serbowie, Macedończycy i Czarnogórcy (prawosławni), Chorwaci i Słoweńcy (katolicy) oraz muzułmanie (w Bośni oraz Kosowie). Ponadto w Wojwodinie zamieszkiwała mniejszość węgierska.

Narody te rywalizowały między sobą od wieków. Ten konflikt etniczno-religijny próbowała przełamać polityka Josipa Broz-

Tity po zakończeniu działań wojennych. Odrodzone państwo jugosłowiańskie zorganizowano na zasadach federacyjnych, tworząc sześć nominalnie równorzędnych republik: serbską, chorwacką, słoweńską, bośniacko-hercegowińską, macedońską i czarnogórską. W skład Ludowej Republiki Serbii weszły dwa terytoria wydzielone: Kraj Autonomiczny Wojwodina oraz mniejszy rangą Obwód Autonomiczny Kosowsko-Metochijski[1].

Pod twardymi, dyktatorskimi rządami J. Broz-Tity nastroje nacjonalistyczne zastały spacyfikowane, a jego wielki autorytet i władza utrzymywały państwo w całości. Po jego śmierci w 1980 roku okazało się, że system przez niego stworzony, mógł funkcjonować tylko w oparciu o jego autorytet. Gdy go zabrakło, jego następcy nie dali rady zapanować nad trudnościami gospodarczymi, zaszłościami historycznymi oraz zmianami politycznymi w Europie po rozpadzie obozu socjalistycznego.

Walka o niepodległość narodów Bałkanów, ciągłe wojny na tym terenie przyczyniły się do rozwoju postaw nacjonalistycznych pogłębianych przez kwestie religijne, kulturowe, językowe oraz historię regionu. Nacjonalizm mniejszości etnicznych często wykorzystywany był przez państwa ościenne, realizujące swą politykę przy ich wydatnej, często nieświadomej pomocy.

Szczególnym okresem rozwoju nacjonalistycznych organizacji polityczno-wojskowych stała się II wojna światowa. Organizacje te czasem współdziałały z okupantem a najczęściej zaciekle walczyły między sobą ułatwiając zadanie Niemcom. Okupacja to rów-

[1] Tadeusz Szymczak, *Jugosławia państwo federacyjne,* Wydawnictwo Łódzkie, Łódź 1982, s. 228.

nież okres, w którym wypracowano podstawy federacyjnego ustroju państwa w przyszłości. Przyjęte wtedy zasady znalazły potwierdzenie w uchwalonej przez Skupsztinę Ludową Serbii w styczniu 1946 roku Konstytucji Jugosławii.

2. Przebieg konfliktów na Bałkanach w latach dziewięćdziesiątych XX wieku

Śmierć Josipa Broz-Tity miała przełomowe znaczenie w najnowszej historii Jugosławii, gdyż zmiana pokoleniowa na szczytach władzy uwidoczniła, dotychczas łagodzone, bądź starannie ukrywane konflikty narodowościowe w państwie.

Proces rozpadu rozpoczął się od najbogatszej z republik – Słowenii, kiedy to kongres Związku Komunistów Jugosławii, obradujący w styczniu 1990 roku, opuścili delegaci ze Słowenii i powołali do życia socjaldemokratyczną Partię Demokratycznych Reform (PDR). Oznaczało to zerwanie więzi lewicy Słowenii ze strukturami ZKJ.

Z początkiem lipca 1990 roku Słowenia ogłosiła niepodległość. Próba przywrócenia poprzedniego stanu siłą zakończyła się niepowodzeniem. Wojna zakończyła się 8 lipca 1991 roku rozejmem na wyspie Brionii i uznaniem niepodległości Słowenii przez Serbię[2].

Szczególnie dramatyczne było wyjście z federacji kolejnej z republik – Chorwacji. Było to związane z dawnym antagonizmem między Serbami i Chorwatami sięgającym okresu międzywojennego, szczególnie II wojny światowej. Przywódcy obu narodów Slobodan

[2] Wojciech Roszkowski, *Półwiecze. Historia polityczna świata po 1945 roku,* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 412.

Milošević i Franjo Tudjman odwoływali się do nacjonalizmu obu narodów, co praktycznie zamykało drogę do jakiegokolwiek porozumienia politycznego. Pozostały rozwiązania siłowe ze wszystkimi ich konsekwencjami.

Secesja Chorwacji była jednak znacznie bardziej skomplikowana niż sąsiedniej Słowenii, gdyż republika ta nie była tak etnicznie jednorodna. Na jej obszarze mieszkało wiele mniejszości narodowych, wśród nich najliczniejsi byli Serbowie. Z chwilą ogłoszenia secesji Chorwacji zaczęli się oni domagać pełnej autonomii, a w przyszłości przyłączenie tych ziem do Serbii. Spotkało się to z przeciwdziałaniem Chorwatów, dochodzi do pierwszych skrytobójczych mordów, których ofiarami byli najbardziej aktywni politycy. Prezydent Tjudman oskarżył Serbię o zepchnięcie Jugosławii na krawędź wojny, choć to właśnie Chorwacja nie chciała dać równych praw Serbom. W dotychczasowej konstytucji republiki był bowiem zapis mówiący, że Republikę Chorwacji tworzą dwa równoprawne narody: chorwacki i serbski. Po ogłoszeniu niepodległości zapis ten zniesiono[3].

19 maja 1991 roku odbyło się referendum w Chorwacji, w którym 94% głosujących wypowiedziało się za niepodległością republiki, a w tym samym miesiącu Serbowie w referendum wypowiedzieli się za przyłączeniem ziem przez nich zamieszkałych do Serbii.

Po wyborach w sierpniu 1992 roku, które wygrali nacjonaliści z Chorwackiej Wspólnoty Demokratycznej a Franjo Tudjman został prezydentem, walki rozgorzały ponownie. Atak wojsk chor-

[3] Marek Borucki, *Historia powszechna do 1998 roku,* Wydawnictwo MADA, Warszawa 1999, s. 320.

wackich w Slawoni, oraz masowe wysiedlenia Serbów, które odbyły się przy zupełnie biernej postawie Zachodu oraz braku jakiejkolwiek pomocy, mimo zawartych wcześniej umów i porozumień międzynarodowych, miał miejsce w maju 1995 roku. Zakończenie walk w Chorwacji przyniósł układ w Dayton. Nadzór nad przestrzeganiem porozumienia powierzono międzynarodowym siłom wojskowym pod dowództwem NATO. Zawarty układ został oficjalne podpisany w Paryżu. Kończył on działania wojenne w tej części Jugosławii.

Proces dezintegracji objął również Bośnię i Hercegowinę. Położenie tej republiki komplikowało się wraz z widocznym rozpadem Jugosławii i rozpoczynającymi się walkami na terenach graniczących z Chorwacją. Wtedy to dysponujący przewagą w parlamencie Bośniacy i Chorwaci opowiedzieli się za niepodległością, zaś Serbowie powołali własny parlament. Na czele państwa stanął Alija Izetbebegovic, muzułmański działacz niepodległościowy[4]. Wydaje się, że decyzja parlamentu proklamującego niepodległość przyśpieszyła wybuch konfliktu.

Dążąc do utrzymania jedności państwa społeczność międzynarodowa bardzo szybko, bo już w kwietniu 1992 roku uznała niezależność Bośni i Hercegowiny, zaś 25 maja 1992 roku kraj ten został przyjęty do ONZ. Decyzja ta miała przyczynić się do zakończenia konfliktu, a w rzeczywistości doprowadziła do dodatkowych walk, napięć i konfliktów.

1 listopada 1995 roku rozpoczęły się rokowania pokojowe w Dayton (USA), zakończone porozumieniem parafowanym 21 listopada tegoż roku. Zgodnie z nim państwo miało składać się z

[4] Marek Borucki, *Historia...,* dz. cyt.*,* s. 320, 322.

dwóch równoprawnych części: Federacji Bośniacko-Chorwackiej i Republiki Serbskiej, kontrolującej około połowy terytorium.

Procesy dezintegracyjne Jugosławii objęły również Socjalistyczną Republikę Macedonii. Jej rozstanie z federacją było najłatwiejsze, gdyż była regionem niewielkim, bardzo biednym, typowo rolniczym, pozbawionym liczących się bogactw naturalnych.

Ponadto fakt, że republika zamieszkana była przez wiele narodowości spowodował, że rząd nie stwarzał problemów z jej odejściem z federacji. W listopadzie i grudniu 1990 roku przeprowadzono wolne wybory do jednoizbowego 120 osobowego parlamentu. Jednym z pierwszych aktów prawnych, przyjętych przez Zgromadzenie była deklaracja o suwerenności Socjalistycznej Republiki Macedonii ogłoszona 25 stycznia 1991 roku. Równocześnie parlament wybrał na stanowisko prezydenta republiki Kiro Gligorova, przywódcę socjaldemokratów. Rozpoczęto również prace na nową konstytucją państwa[5].

Utworzenie niepodległej Macedonii wzbudziło wielkie niezadowolenie państw ościennych. Szczególnie Grecja ostro protestowała przeciwko nazwie państwa „Republika Macedonii" oraz umieszczeniu na fladze narodowej szesnastopromiennej żółtej gwiazdy Verginy pochodzącej z grobowca Filipa II Macedońskiego w Kuklesz. Stanowisko Aten utrudniało normalizację sytuacji międzynarodowej Macedonii. Mimo to uznana została przez kilkadziesiąt państw świata i przyjęta do ONZ pod nazwą Była Jugosłowiań-

[5] Marek Wanat, *Status międzynarodowy Byłej Jugosławiańskiej Republiki Macedonii,* za: http://www.knsp.edu.pl/pb_macedonia.pdf., s. 3.

ska Republika Macedonii[6]. Do tej pory nie został rozwiązany problem nazwy kraju. Żaden z krajów Unii Europejskiej nie uznaje nazwy – Republika Macedonii, zaś Grecja skutecznie blokuje starania o przystąpienie do Unii Europejskiej[7].

Konflikt etniczno-narodowy w Kosowie wpisał się w wydarzenia związane z rozpadem Jugosławii. Wydarzenia jakie miały tam miejsce zwiększały nadzieje Albańczyków na odzyskanie zabranej im w lipcu 1990 roku autonomii. Kontynuując walkę utworzyli swój parlament na wygnaniu oraz nielegalne struktury władzy w Kosowie. W nielegalnych wyborach przeprowadzonych w maju 1992 roku zwyciężyła umiarkowana Demokratyczna Liga Kosowa a prezydentem samozwańczej republiki został Ibrahim Rugowa[8].

W następnych latach sytuacja zaostrzyła się, ponieważ wielu Albańczyków dążyło do siłowego rozwiązania swoich problemów za przykładem innych państw byłej Jugosławii. Coraz bardziej popierali oni działania zbrojne skrajnych nacjonalistów z Wyzwoleńczej Armii Kosowa.

Wraz z upływem czasu dochodzi do eskalacji konfliktu. Przemoc i terror występowały po jednej i po drugiej stronie. Zamachy terrorystyczne WAK, powodują zdecydowane przeciwdziałania policji i wojska. Latem 1998 roku WAK podjęła głośno zapowiadaną

[6] Yves Heller, „Le Monde", *Macedońskie namiętności*, „Gazeta Wyborcza", nr 114, 15.05.1992, s. 8; Artur Patko, Jan Rydel, Janusz Józef Węc (red), *Najnowsza historia świata 1979-1995,* t. III, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2000, s. 133; Marek Borucki, *Historia...,* dz. cyt., s. 321.
[7] *Macedonia wciąż Macedonią. Kohl: Uznajmy tą republikę!,* „Gazeta Wyborcza", nr 292, 12.12.1992-13.13.1992, s. 7; *Macedonia pod presją. Albania grozi wojną*, „Gazeta Wyborcza", nr 273, 20.11.1992, s. 7.
[8] Sebastian Wojciechowski, *Animozje i konflikty na terytorium byłej Jugosławii,* [w:] „Przegląd Zachodni", Polska, Niemcy, Europa, nr 1/2002, s. 151.

ofensywę, która okazała się dla niej katastrofą. Skutkiem walk były masowe ucieczki ludności, co w obliczu zbliżającej się zimy groziło katastrofą humanitarną[9].

Ciężka sytuacja ludności cywilnej znalazła odbicie w działaniach ONZ, która uchwaliła rezolucję nr 1199, wyrażając w niej zaniepokojenie społeczności międzynarodowej rozwojem konfliktu w Kosowie. W tej samej rezolucji Rada Bezpieczeństwa wezwała obie strony konfliktu do przerwania działań zbrojnych[10], zaś 28 stycznia NATO zagroziło obu stronom interwencją zbrojną, jeżeli odrzucą plan pokoju przygotowany przez Grupę Kontaktową do spraw byłej Jugosławii, który miał polegać na przyznaniu Albańczykom z Kosowa autonomii w strukturach FRJ. Udział w rozmowach zapowiedziały obie strony konfliktu, choć z oporami. Parlament Jugosławii podjął decyzję prawie jednomyślnie, zaś wśród Albańczyków trwały przetargi co do składu i programu delegacji. Ostatecznie reprezentowała ona wszystkie większe partie polityczne oraz Wyzwoleńczą Armię Kosowa.

Rokowania zaczęły się w Rambouliet pod Paryżem. Pod naciskiem USA delegacja albańska podpisała proponowane warunki. Natomiast Serbowie wprowadzili wiele poprawek, odrzucając te postulaty, które ograniczały suwerenność kraju.

Wobec braku pozytywnej odpowiedzi na propozycję polityków zachodnich kraje NATO uznały, że jedynie siłą mogą zmusić

[9] Madeleine Albright, *Pani sekretarz stanu*, Świat Książki, Warszawa 2005, s. 382; Ryszard Bilski, *Wciąż walczą,* „Rzeczpospolita", nr 138, 15.06.1998.
[10] Jarosław Sozański, *Konflikty etniczne na obszarze byłej Jugosławii (1990-2000) a ochrona mniejszości narodowych. Zarys problemu,* [w:] *Zeszyty naukowe* Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie, seria Prawo, Zeszyt 6, Redaktor naukowy: Feliks Prusak, Warszawa 2001, s. 134.

Serbów do zmiany polityki w Kosowie. 24 marca 1990 roku lotnictwo sojusznicze rozpoczęło ataki na Serbię. Spodziewano się, że po kilkudniowej kampanii poprosi ona o pokój lecz bezskutecznie. Naloty spowodowały niewielkie straty wśród wojska zarówno w infrastrukturze jak i ludziach. Natomiast zniszczeniu uległo wiele obiektów cywilnych. W obliczu ogromu zniszczeń parlament serbski wyraził zgodę na narzucone przez NATO warunki. Straty Federacyjnej Republiki Jugosławii oceniono na 100-120 miliardów dolarów. Śmierć poniosło 2416 osób cywilnych[11].

Szczegóły związane z planem pokojowym podpisane zostały w Kumanowie. Na mocy zawartego układu Kosowo zostało przekształcone w rodzaj protektoratu, pod formalnym zwierzchnictwem Serbii, której siły zbrojne i policyjne zastąpiły jednostki międzynarodowe.

3. Próby zażegnania konfliktów bałkańskich przez społeczność międzynarodową

Wydarzenia w Jugosławii, a w ich konsekwencji perspektywa destabilizacji na Bałkanach wywołały konsternację na światowej scenie politycznej. Umiędzynarodowienie konfliktu w byłej Jugosławii nastąpiło w momencie, gdy secesyjne dążenia Słowenii i Chorwacji znalazły bezwarunkowe poparcie ze strony Unii Europejskiej, z Niemcami na czele, co zaowocowało ich uznaniem przez tą

[11] Janusz Odziemkowski, *Międzynarodowe konflikty zbrojne po drugiej wojnie światowej,* Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2006, s. 341.

organizację 15 stycznia 1992 roku, mimo, że Chorwacja odmówiła mniejszościom narodowym ochrony międzynarodowej[12].

Kontakty dyplomatyczne z tymi państwami nawiązały wkrótce również Stany Zjednoczone, uznając ponadto również niepodległość Bośni i Hercegowiny. Wkrótce te trzy państwa zostały pośpiesznie przyjęte do ONZ, zaś z tej organizacji usunięta została Federalna Republika Jugosławii, gdy zachodni członkowie Rady Bezpieczeństwa przygotowali projekt rezolucji, głoszącej że nowa Jugosławia nie otrzymuje automatycznie członkostwa w Narodach Zjednoczonych, co praktycznie wykluczyło ją z tej organizacji[13].

Konflikt spowodował polaryzację polityczną: Serbia miała poparcie Rosji, co automatycznie powodowało poparcie Zachodu dla Słowenii i Chorwacji. Stąd też pospieszne uznanie ich państwowości bez oglądania się na skutki tych decyzji, mimo ostrzeżeń wielu intelektualistów i polityków[14].

Przedłużające się walki w Bośni i Hercegowinie wywołały reakcję ONZ, która zaapelowała o zakończenie czystek etnicznych i wysiedleń, by następnie rezolucją nr 757 z 30 maja 1992 roku nałożyć sankcje ekonomiczne na Nową Jugosławię. Decyzja ta wywarła negatywny wpływ na dalsze próby wygaszania walk przez społeczność międzynarodową. W kolejnej rezolucji Rady Bezpieczeństwa uznała się ona za zobligowaną do działań „w związku z masowym naruszaniem zasad humanitarnych" w Bośni Hercegowinie.

Krwawy przebieg konfliktu w Chorwacji oraz Bośni i Hercegowinie zmobilizował społeczność międzynarodową do podjęcia

[12] Jarosław Sozański, *Konflikty...,* dz. cyt., s. 125.
[13] Tamże, s. 121; *Most do Sarajewa,* „Gazeta Wyborcza", nr 222, 21.09.1992, s. 5.

zdecydowanych działań zmierzających do jego przerwania i zakończenia. Zabiegi polityczne w tym kierunku podjęła Grupa Kontaktowa wspólnie z UE, które starały się wypracować stanowisko umożliwiające zawarcie trwałego rozejmu. Dalszy przebieg walk, zwłaszcza rosnące straty Serbów spowodowane nalotami, spowodował przyjęcie przez strony konfliktu warunków rozejmu i rozpoczęcie rokowań pokojowych.

Ostateczne negocjacje rozpoczęto w Dayton 1 listopada 1995 roku, a zakończono je zawarciem 21 listopada układu o podziale Bośni i Hercegowiny, zaakceptowanego przez wszystkie strony konfliktu. Podstawowe zapisy tego układu zakładały, że pozostanie ona jednym państwem w obecnych granicach, złożonym z dwóch jednostek terytorialnych: z Federacji Chorwacko-Muzułmańskiej, obejmującej 51% terytorium państwa i z Republiki Serbskiej, stanowiącej 49% obszaru Bośni. Stolicą państwa pozostało Sarajewo, które przeszło pod kontrolę Muzułmanów. Granice podziału przebiegały wzdłuż linii frontu, z niewielkimi zmianami.

Działania wojenne w Słowenii i Chorwacji oraz wojna domowa w Bośni i Hercegowinie sprawiły, że kwestia kosowska zeszła na drugi plan. Jednak dalszy rozwój wydarzeń w tym punkcie zapalnym Bałkanów, zmusił społeczność międzynarodową do działań w kierunku rozwiązania powstałego i narastającego konfliktu. Widoczne one były one szczególnie od początku 1999 roku, kiedy to nastąpiła kulminacja działań obu stron konfliktu. Ich nieustępliwość powodowała, że działania dyplomatyczne nie dawały pozytywnych rezultatów na dłuższy okres czasu.

---

[14] Jarosław Sozański, *Konflikty...,* dz. cyt., s. 124.

W kwietniu 1998 roku w Rzymie spotkali się dyplomaci, by podjąć kolejne działania zmierzające do rozwiązania kryzysu. Na zwiększenie sankcji gospodarczych wobec Serbii naciskały Stany Zjednoczone, zaś tradycyjnie przeciwna im była sprzyjająca Serbii Rosja, protestująca przeciwko zrzucaniu całkowitej odpowiedzialności za fiasko dyplomatyczne na jedną stronę konfliktu oraz przestrzegając przed decyzjami grożącymi stabilności w tym regionie Europy[15].

Wcześniej Grupa Kontaktowa kilkakrotnie wysyłała misje pokojowe, głównie z udziałem dyplomatów amerykańskich Richarda Holbrokea i Roberta Gelberga usiłując doprowadzić do porozumienia lecz bezskutecznie, gdyż po ich wyjeździe Wyzwoleńcza Armia Kosowa dokonywała aktów prowokujących Serbów do akcji odwetowej, by wywołać kolejna międzynarodową interwencję[16]. Mimo świadomości celów tych poczynań w kołach rządowych USA zaczyna przeważać pogląd o siłowym rozwiązaniu konfliktu w Kosowie i odsunięciu od władzy Slobodana Miloševicia, jako głównej przeszkody pokoju w Kosowie[17].

W tych planach nie brano pod uwagę stanowiska Serbów, którzy w referendum 23 kwietnia 1998 roku opowiedzieli się przeciw mediacji zagranicznej w sporze, a na wyniki którego powoływali się politycy Nowej Jugosławii prowadząc rozmowy z przedstawicielami Grupy Kontaktowej.

---

[15] Aleksandr Aksienionok*, Samostanowienie: między prawem a polityką,* [w:] *Rosja w globalnej polityce*, za: http://www.globalaffairs.pl/about/; *Belgrad nie chce ustąpić,* „Rzeczpospolita" nr 109, 11.05.1998.
[16] Madeleine Albright, *Pani*..., dz. cyt., s. 381; Ryszard Bilski, *Dramat Kosowa,* „Rzeczpospolita", nr 14, 18.01.1999.
[17] Madeleine Albright, *Pani*..., dz. cyt., s. 383.

W związku z nieskutecznością działań politycznych NATO zaczęło rozważać ewentualną interwencję wojsk sojuszu w Kosowie, poszukując jednocześnie podstaw prawnych takiej interwencji. Było to o tyle ważne, gdyż w przeciwieństwie do wcześniejszej interwencji w Bośni i Hercegowinie, sojusz nie miał zgody władz kraju, na terytorium którego miała być przeprowadzona. Jugosławia zaś nie dokonała aktu agresji przeciw jakiemukolwiek państwu należącemu do NATO.

We wrześniu Rada Bezpieczeństwa ONZ uchwaliła rezolucję nr 1199, w której wyraziła zaniepokojenie społeczności międzynarodowej rozwojem konfliktu w Kosowie, który wyraźnie zmierzał w kierunku katastrofy humanitarnej. W tej samej rezolucji Rada Bezpieczeństwa wezwała obie strony konfliktu do przerwania ognia. Wojska serbskie po ogłoszeniu rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ zaczęły stopniowo opuszczać Kosowo.

Jednak ogłoszony rozejm nie był przestrzegany. Obie strony konfliktu mnożyły oskarżenia o łamanie porozumienia o przerwaniu ognia i niestosowaniu przemocy, a w miarę jego zaostrzania po obu stronach w siłę rosły ugrupowania skrajnie nacjonalistyczne, kosztem umiarkowanych. Coraz trudniej było więc uzyskać trwałe porozumienie pokojowe. Mimo to trwały naciski ze strony NATO na pokojowe rozwiązanie konfliktu. Doprowadziły one do zgody na spotkanie delegacji obu stron konfliktu w miejscowości Rambouillet pod Paryżem, zaś termin rozmów wyznaczono na 6 lutego 1999 roku[18].

[18] Ryszard Bilski, Teresa Stylińska, *Ostatnia szansa,* „Rzeczpospolita", nr 27,02.02.1999.

Podstawą negocjacji miał być dokument opracowany pod kierunkiem amerykańskiego negocjatora Christophera Hilla. Jego najważniejsze tezy to znaczna autonomia dla Kosowa, wycofanie wojska i policji serbskiej a wprowadzenie sił rozjemczych a po trzech latach referendum dotyczące dalszych losów prowincji[19].

Na udział w wymuszonej naciskami wspólnoty międzynarodowej i NATO konferencji pokojowej we Francji zgodziły się obie strony konfliktu. Jednak rokowania utrudniał fakt, że Serbowie nie chcieli zgodzić się na rozmowy z udziałem WAK, jak również to, że wśród Albańczyków nie było zgody co do statusu Kosowa. Rozmowy zakończyły się zgodnie z ustalonym terminem, to jest 23 lutego, lecz nie osiągnięto całkowitego porozumienia[20]. Główną przyczyną rozbieżności był status międzynarodowych sił rozjemczych w Kosowie. Zostały więc odroczone do 15 marca.

Druga tura rozmów rozpoczęła się w znacznie gorszej atmosferze uwagi na toczące się w Kosowie od dwóch dni walki sprowokowane przez WAK. Albańczycy podpisali porozumienie bez dyskusji już w pierwszym dniu rokowań[21], natomiast Serbowie dalej

[19] Maciej Kuczyński, *Krwawiąca Europa. Konflikty zbrojne i punkty zapalne w latach 1990-2000. Tło historyczne i stan obecny,* Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2001, s. 265-266.

[20] Piotr Kasznia, *Porozumienie tylko częściowe,* „Rzeczpospolita", nr 46, 24.02.1999.

[21] Porozumienie zawarte w Rambouillet, od początku odrzucone przez Serbów, budziło wątpliwości również wśród wielu polityków zachodnich. Szczególnie dobitnie wyraził to Henry Kissinger, były sekretarz stanu USA, nazywając go „złym porozumieniem", które tylko zaostrzyło konflikt w Kosowie. Zwrócił on uwagę, że tekst porozumienia został sprzedany Albańczykom jako sposób na przeciwstawienie Serbii sił NATO. Podkreślił, że WAK przystąpiła do rozmów by sprowokować wojnę z Serbią a podpisanych porozumień nie dotrzyma, jak również to, że fala zwycięskiego nacjonalizmu albańskiego ogarnie inne tereny zamieszkałe przez tą narodowość, za: Henry Kissinger, *Groźba destabilizacji Bałkanów,* „Rzeczpospolita", nr 78, 02.04.1999. Późniejsze wydarzenia w Macedonii potwierdzają jego tezy w całej rozciągłości. Podobny scenariusz wydarzeń, jak sprawdzony już w Kosowie, wytrwale

prowadzili negocjacje domagając się usunięcia tych zapisów planu, które dawały Kosowu status suwerennego państwa.

Szczególne zaskoczenie wzbudził warunek dotyczący zasad militarnej realizacji porozumienia politycznego, który w ostatnich dniach konferencji, przedłożono delegacji serbskiej. Dokument Grupy Kontaktowej, stwierdzał, że realizacją porozumienia będą się zajmowały siły NATO, zaś utajniony przed opinią publiczną aneks B dawał im całkowitą swobodę działania, bez jakiejkolwiek kontroli[22].

Warunki te zostały przez Slobodana Miloševicia, koalicję rządzącą a nawet przez serbską opozycję uznane za niemożliwe do przyjęcia. Ostatnia próba pokojowego zakończenia konfliktu została podjęta przez Stany Zjednoczone w dniach 21-22 marca, kiedy to do Belgradu udał się Richard Holbrook, próbując nakłonić prezydenta FRJ do przyjęcia warunków USA i krajów zachodnich[23], lecz założonego celu nie osiągnął.

Niepowodzenie misji Holbrooka pociągnęło za sobą interwencję wojsk NATO, której nadano nazwę ,,Zdecydowana siła". Atak NATO rozpoczął się 24 marca 1999 roku a zakończył przyjęciem planu grupy G-8 przez rząd FRJ, który precyzował warunki zaprzestania nalotów na Serbię.

---

przygotowują również Albańczycy zamieszkujący południe Serbii, graniczące z Kosowem, za: Ryszard Bilski*, Pod znakiem orła czarnego,* „Rzeczpospolita", nr 52, 02.03.2000; Ryszard Bilski, *Zapiski z Doliny Prešewskiej: śmierć schodzi z gór,* [w:] *Wielki Post w osiemnastym batalionie. Bałkany na przełomie dwóch tysiącleci,* Wydawnictwo Pogranicze, Sejny 2001, s. 291-279; *Serbska policja dopadła wahabitów,* za: : htpp://serwisy.gazeta.pl/swiat/134222,4079567.html, 22.04.2007.

[22] Łukasz Wróblewski, *Kwestia kosowska,* za: http://www.psz.pl/content/view/2827, 14.05.2006.

[23] Maciej Kuczyński, *Krwawiąca...,* dz. cyt., s. 269.

Zakończenie interwencji militarnej przez NATO, przerzuciło na barki społeczności międzynarodowej odpowiedzialność za rozwiązanie w sposób pokojowy problemu Kosowa. Zadanie okazało się niezwykle trudne z uwagi na żywe ciągle zaszłości historyczne sięgające średniowiecza, oraz wrogość między stronami konfliktu wynikłą z II wojny światowej, spotęgowaną przez wydarzenia ostatnich lat.

Rozpad Jugosławii oraz początek walk na tym terenie zapoczątkował również walki etniczne, zwłaszcza w Bośni i Hercegowinie, których celem jest zmiana składu narodowościowego terenu. Proces ten próbowała zatrzymać Rada Bezpieczeństwa ONZ, która w rezolucji nr 752 potwierdziła indywidualną odpowiedzialność sprawców naruszeń prawa międzynarodowego oraz wezwała państwa do przekazywania informacji na ten temat. Analizą informacji zajmowała się Komisja Ekspertów, powołana przez ONZ. Zaproponowała ona utworzenie sądu międzynarodowego zajmującego się przestępstwami na terenie Jugosławii. Propozycja ta została zrealizowana, kiedy to Rada Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych działając na podstawie rozdziału VII Karty ONZ utworzyła Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii. Jego siedzibą stała się Haga.

Kompetencje Trybunału to: sądzenie osób podejrzewanych o poważne naruszenie Konwencji Genewskich z 1949 roku, zbrodni ludobójstwa i zbrodni przeciwko ludzkości. Karaniu podlegają wymienione działania bądź współudział w tych zbrodniach po 1 stycz-

nia 1991 roku. Trybunał ma pierwszeństwo w stosunku do sądów krajowych i nie może stosować kary śmierci[24].

Przedstawiony rozpad Jugosławii to proces dramatyczny, który spowodował straty materialne i ludzkie. Znając burzliwą historię tego regionu oraz jego skład etniczny, można było przewidzieć skutki wydarzeń, dlatego też odpowiedzialność za rozpad Jugosławii ponosi cała społeczność międzynarodowa, proporcjonalnie do swego udziału w tym procesie, a szczególnie rządy Niemiec i USA oraz kierownictwo NATO.

Tragedie, które do tej pory przeżywają narody byłej Jugosławii są przede wszystkim wynikiem przyśpieszonego sposobu dezintegracji państwa. W tej materii szczególna odpowiedzialność ciąży na rządzie Niemiec, który wspierany przez Watykan forsował na arenie międzynarodowej secesję Słowenii i Chorwacji, nie przewidując skutków swych działań w Bośni i Hercegowinie.

Konflikt w Bośni i Hercegowinie rozpoczął się, gdy proklamując niepodległość bośniaccy muzułmanie zaczęli organizować państwo pod swoje potrzeby. Sprawujący władzę muzułmanie i popierający ich politycy zachodni odrzucili możliwość pokojowego odłączenia się terenów zamieszkałych przez Serbów. Fakt ten spotęgował uczucie krzywdy i wpłynął na zaciętość walk oraz zwiększył straty wszystkich stron konfliktu. Dążenia do unifikacji głęboko podzielonego kraju, podejmowane bez większych efektów po porozumieniu w Dayton, są kontynuowane po dzień dzisiejszy.

O ile interwencja w Bośni i Hercegowinie, do której doszło za zgodą jednej ze stron konfliktu miała podstawy prawne w funk-

[24] Za: http://www.unic.un.org.pl/prawa_czlowieka/mtkj_sady-krajowe.php, 04.2004.

cjonujących dokumentach międzynarodowych, to znacznie trudniej było ją uzasadnić w przypadku Jugosławii. Przygotowując interwencję w Kosowie, NATO z USA na czele działało nie tylko propagandowo, wykorzystując maksymalnie środki masowego przekazu, które używały wszelkich sposobów, by przekonać społeczeństwa do słuszności tych działań, ale również starając się uzasadnić ją prawnie.

Jednak w świetle konwencji londyńskich z 1933 roku jak i Karty ONZ agresorem jest państwo, które wypowie wojnę, dokona najazdu na inne państwo, zastosuje blokadę morską, udzieli poparcia zbrojnym bandom napadającym na sąsiada[25]. Z tych dokumentów wynika, że atak NATO na Jugosławię podjęty na podstawie decyzji Rady Północnoatlantyckiej był agresją. Żadna uchwała Rady Bezpieczeństwa ONZ nie upoważniała NATO do dokonania ataku na Jugosławię. Użycie siły bez uzyskania wcześniejszego mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ stanowiło naruszenie prawa międzynarodowego, złamanie podstawowych jego zasad, w tym zwłaszcza zapisów Karty Narodów Zjednoczonych mówiących o zakazie użycia siły przy rozwiązywaniu sporów oraz stosowania groźby użycia siły[26].

Należy podkreślić, iż ONZ jako instrument uregulowania problemu Kosowa pojawiła się na scenie dopiero pod koniec wydarzeń, podejmując rezolucję RB ONZ nr 1244, która została przyjęta 10 czerwca 1999 roku, czyli po przeszło dwumiesięcznych nieustan-

[25] Teresa Stylińska, *Suwerenność państwa jest wartością nadrzędną,* „Rzeczpospolita", nr 104, 06.05.1999, s. 4.
[26] Karta ONZ. Rozdział VI-*Pokojowe rozstrzyganie sporów*, za: http://www.unic.un.org.pl/prawa_czlowieka/dok_karta_nz.php#6, 06.2006.

nych, zmasowanych atakach rakietowo-bombowych na Jugosławię. Główne jej zadanie polegało na tym, aby przerwać bombardowania, które postawiły jeden naród – Serbów – na granicy katastrofy narodowej w imię „ratowania" drugiego narodu – kosowskich Albańczyków[27].

Wydarzenia w Jugosławii związane z dezintegracją tego kraju oraz wpływ społeczności międzynarodowej na ten proces by przechodził najmniej konfliktowo oraz by w powstających państwach wprowadzać demokrację i zapewniać prawa mniejszościom narodowym, pozostały niestety w sferze planów i deklaracji. Można stwierdzić, że z wyjątkiem Słowenii, zamiary te pozostały w sferze zamiarów trudnych do osiągnięcia. Równie negatywny bilans można zauważyć w kolejnym punkcie zapalnym Bałkanów Kosowie, gdyż ilość niewiadomych jest tu jeszcze większa. Wojna w Jugosławii udowodniła, że mniejszości narodowe, które nie są podmiotem międzynarodowym, mogą być groźne dla innych grup i bezkarnie łamać prawo a społeczność jest w stosunku do ich poczynań bezradna.

4. Skutki działań wojennych na obszarze byłej Jugosławii

Dokonanie oceny trwającej blisko dekadę wojny domowej na obszarze byłej Jugosławii, zakończonej interwencją Sojuszu Północnoatlantyckiego w Kosowie, jest zadaniem bardzo trudnym, ponieważ ciągle ukazują się nowe opracowania, które weryfikują podawane wcześniej informacje na ten temat. Ponadto zbyt mały jest upływ czasu od tych wydarzeń, koniecznych do tego, by działania polityczne przekształciły się w wydarzenia historyczne.

[27] Aleksandr Aksienionok*, Samostanowienie...,* dz. cyt.

Przedstawiając bilans wojny domowej w Chorwacji należy przede wszystkim uwzględnić kolejne jej etapy. W okresie od 25 czerwca 1991 roku do 21 lutego 1992 roku (rozmieszczenie sił rozjemczych ONZ) straty obu stron wynosiły około 10 tysięcy osób licząc żołnierzy i cywilów, zaś około 3 tysięcy uznano za zaginionych. Około 380 tysięcy Chorwatów i 120 tysięcy Serbów musiało opuścić swe domy stając się uciekinierami[28]. Kolejne straty przyniosła chorwacka ofensywa o kryptonimie „Burza" w sierpniu 1995 roku. Ich akcja zbrojna dostarczyła wiele przykładów łamania wszelkich zasad prowadzenia wojny. Wypędzonych zostało bądź uciekło kilkaset tysięcy Serbów, kolumny cywilnych uchodźców były bombardowane i ostrzeliwane, żołnierze grabili, palili domostwa, gwałcili serbskie kobiety, rozstrzeliwali schwytanych cywilów. W opuszczonych domostwach pozostali starzy Serbowie pilnując dobytku. Po zakończeniu walk wielu zostało rozstrzelanych a ich domy były palone i wysadzane, by uniemożliwić powrót ich mieszkańców[29]. Wydarzenia te jednak uszły uwagi obserwatorów ONZ znajdujących się w Chorwacji.

Trwająca blisko trzy i pół roku wojna w Bośni i Hercegowinie to 80-90 tysięcy ofiar, a prawie drugie tyle to inwalidzi wojenni, najczęściej na skutek wybuchów min. Ponad milion mieszkańców schroniło się za granicą uciekając przed wojną. Około dwa miliony ludzi wyrzuconych z domów mieszkało w prowizorycznych pomieszczeniach lub domostwach opuszczonych przez prawowitych właścicieli. W trakcie wojny dokuczliwą plagą dla ludności była

[28] Maciej Kuczyński, *Krwawiąca...,* dz. cyt., s. 224.
[29] Tamże, s. 226.

działalność band przestępczych, które tworzyły lokalne oddziały walczących stron lub jednostki paramilitarne.

Porozumienie z Dayton i układ paryski, które miały położyć kres walkom i podziałowi kraju tylko go pogłębiły, gdyż żadna ze stron faktycznie zjednoczenia nie chciała. Pierwszym sygnałem mówiącym, że podział ten jest trwały było zachowanie Serbów w czasie ucieczki z Sarajewa, które to miasto w myśl układu przypadło Muzułmanom. W pośpiechu opuściło miasto około sto tysięcy ludzi, zabierając wszystko, co miało jakąś wartość, a czego nie udało się zabrać – niszczono. Uciekając Serbowie ekshumowali nawet zmarłych, by ich szczątki pochować w nowym miejscu zamieszkania[30].

Rozpoczynając naloty na Serbię NATO liczyło, że po kilkudniowej kampanii poprosi ona o pokój i zgodzi się na postawione żądania. Druga faza nalotów objęła również rejon Kosowa a ich celem były oddziały wojska i policji walczące z WAK oraz dokonujące czystek etnicznych. Bowiem planiści Sojuszu przygotowując atak na Serbię nie przewidzieli – co było ich największym błędem – że podejmie ona rozpaczliwą próbę kontrataku wypędzając z Kosowa sojuszników NATO – Albańczyków. Można powiedzieć, że atak sprowokował czystki etniczne na tak wielką skalę.

Na zwycięstwo nad niewielkim i jednym z najbiedniejszych krajów Europy najpotężniejszy sojusz świata musiał jednak czekać aż ponad 11 tygodni zmasowanych bombardowań. Przyszło ono kosztem wielkiego zniszczenia infrastruktury kraju i dalszej izolacji politycznej Jugosławii, oraz zwiększenia napięcia w stosunkach Zachodu z Rosją i Chinami. W trakcie konfliktu sojusz musiał także

uznać prymat Rady Bezpieczeństwa ONZ w rozwiązywaniu konfliktów międzynarodowych, czego początkowo nie chciał uczynić, licząc na błyskawiczne zwycięstwo, a obawiając się zbytniego uzależnienia swych działań od Moskwy i Pekinu[31].

W trakcie rokowań w Kumanowie dyplomacja FRJ korzystając z poparcia Rosji, rozbieżności wśród członków NATO, oraz zniechęcenia długą i kosztowną interwencją, wymusiła rezolucję RB ONZ nr 1244, która gwarantowała integralność terytorialną państwa. Władze jugosłowiańskie uzależniły zawarcie wczorajszego porozumienia z sojuszem, od wejścia do Kosowa sił KFOR, z upoważnienia Rady Bezpieczeństwa. Miało to wykazać, że armia serbska nie poddała się NATO, ale podporządkowuje się inicjatywom pokojowym wspólnoty międzynarodowej[32].

Bilans interwencji NATO w Kosowie to niewątpliwie koniec prześladowań Albańczyków, ale zarazem początek czystek etnicznych, ponieważ obecność sił międzynarodowych nie zapobiegła atakom na ludność cywilną przez oficjalnie rozbrojoną WAK, która w rzeczywistości zachowała swój arsenał i w dalszym ciągu sprawuje rzeczywistą kontrolę nad prowincją. W konsekwencji Serbowie, Czarnogórcy, Romowie, Turcy i inne mniejszości zostały wypędzone z tej prowincji. Według przedstawicieli rządu serbskiego, na ten teren przybyło około 200 tysięcy Albańczyków, którzy

[30] Tamże, s. 196-197.
[31] Jędrzej Bielecki, *Jugosławia zgadza się na warunki NATO*, „Rzeczpospolita", nr 132, 10.06.1999.
[32] Tamże.

nigdy tam nie mieszkali, zmieniając skład etniczny ludności[33]. Tak więc interwencja NATO miała również skutki demograficzne.

Wojna domowa w Bośni i Hercegowinie spowodowała, że państwo to faktycznie rozpadło się na dwie części a znaczna część środków pomocowych, zwłaszcza w Federacji Muzułmańsko-Chorwackiej, przeznaczona jest na utrzymanie nadmiernie rozbudowanych sił zbrojnych, warunki życia ludności poprawiają się w znikomym stopniu a obie części państwa idą własną drogą rozwoju.

Sądzę, że najrozsądniejszym wyjściem z tej patowej sytuacji byłoby „cypryjskie rozwiązanie", według którego losy każdej części Bośni i Hercegowiny potoczyłyby się swoim torem. Wydaje się, że jest to mało prawdopodobne, gdyż oznaczałoby porażkę wspólnoty międzynarodowej, ukazałoby bezsens toczonych tam walk oraz interwencji międzynarodowej. Takiego podziału domagali się bowiem Serbowie, zanim doszło do konfliktu, ale pewny poparcia politycznego i finansowego świata muzułmańskiego, dążący do stworzenia państwa wyznaniowego, Alija Izetbegović propozycje te odrzucił co dało początek wojnie z jej straszliwymi, odczuwalnymi do dziś skutkami[34].

Koniec interwencji NATO w Kosowie nie oznaczał zakończenia misji ONZ i innych organizacji w tej prowincji a raczej jej początek. Oddziały KFORR próbowały chronić, bez powodzenia ludność serbską i jej dobytek – została ona praktycznie z tej prowincji wyrzucona a pozostali żyją w gettach chronionych i zaopatrywanych przez siły międzynarodowe.

[33] Ryszard Bilski, *Rezolucja zawieszona na kołku,* [w:] *Wielki...,* dz. cyt., s. 291-297.
[34] Maciej Kuczyński, *Krwawiąca* ..., dz. cyt., s. 187.

Według oceny Serbów rezolucja 1244 Rady Bezpieczeństwa ONZ, kończąca wojnę nie jest praktycznie realizowana. Uważają oni, iż wywiązali się oni z warunków pokoju w Kumanowie zaś społeczność międzynarodowa podpisany traktat ignoruje realizując własne cele[35].

WAK, która przegrała wszystkie starcia z wojskiem serbskim otrzymała tą prowincję w darze od NATO i urządza ją po swojemu, utrzymując pozory praworządności. Po oficjalnym rozwiązaniu wielu jej działaczy i szeregowych członków zajęło się dochodową działalnością jak hurtowy przerzut narkotyków, broni i ludności na Zachód a także na dużą skalę handlem kobietami, kradzionymi samochodami i innymi źródłami nielegalnego dochodu. Mafia albańska to dziś siła numer jeden świata przestępczego Europy. Swą brutalnością, skutecznością i zasięgiem wypiera organizacje przestępcze innych krajów, z mafią włoską na czele[36].

Zakończenie

Patrząc na konflikty bałkańskie z perspektywy kilku lat od ich zakończenia, warto dokonać próby ich podsumowania i wysunięcia pewnych wniosków. W wielu przypadkach łatwiej jest jednak zrozumieć to, co się już wydarzyło niż ocenić ich rezultaty a jeszcze trudniej przewidzieć perspektywy powstałych w ich rezultacie państw.

[35] Ryszard Bilski, *Rezolucja zawieszona na kołku,* [w:] *Wielki...*, dz. cyt., s. 157.
[36] Leszek Szymkowski, *Ośmiornice europejskie*, za: http://stosunki.pl/main253625522n20210,2,yistavp.htm?PHPSESSID=f2c181651348963c505448846482cf31, 21.12.2004.

Różnie można ocenić osiągnięte przez strony konfliktu cele strategiczne. Pozytywnie na tym polu wyróżnia się, najlepiej rozwinięta z republik byłej Jugosławii – Słowenia, która weszła na drogę szybkiego rozwoju gospodarczego i społecznego. Stało się to możliwe dzięki stworzeniu demokracji na miarę Zachodu oraz pełnemu wykorzystaniu szansy, jaką stało się wstąpienie tego kraju do Unii Europejskiej. Podobną drogą podążyła Chorwacja, która czyni starania o przyjęcie do NATO i Unii Europejskiej.

Jeszcze bardziej złożone są powojenne losy narodów zamieszkujących Bośnię i Hercegowinę. Nieskuteczne próby przezwyciężenia podziału kraju, wynikają z faktu, że zarówno Chorwaci jak i Serbowie pragną przyłączenia swych ziem do państw macierzystych. Dążenia te wzmacniają narastające wpływy skrajnych islamistów w kraju, którzy zdobywają coraz większe wpływy nie tylko wśród wyznawców tej religii w Bośni i Hercegowinie, ale także wśród wywodzących się stąd emigrantów.

Koniec wojny w Kosowie, wprowadzenie tam wojsk NATO oraz utworzenie administracji cywilnej ONZ, stworzyło nową sytuację, w której prowincja ta znalazła się pod międzynarodowym protektoratem, w którym uprzywilejowaną społecznością stali się Albańczycy, czerpiący z tej sytuacji korzyści materialne i polityczne.

Beata Stelmach

Współczesne formy cenzury medialnej w Unii Europejskiej

Wstęp

Cenzura jest formą kontroli i ograniczenia każdej dziedziny życia, to ograniczenie prawa do wypowiedzi, prawa do wolności słowa i wolności prasy. Przejawia się w szczególności kontrolą ze strony państwa tych dziedzin życia, które uważane są za zagrażające jego normalnemu funkcjonowaniu oraz harmonijnemu rozwojowi, Cenzura miała największe znaczenie będąc narzędziem władzy totalitarnej. Wówczas to wyraźnie pokazała się zależność pomiędzy władzą państwową a cenzurą w mediach i prasie, gdyż zaczęto uważać, że w dobie kształtowania się społeczeństwa informacyjnego największym zagrożeniem jest przepływ informacji. W państwach demokratycznych zakazane jest funkcjonowanie cenzury. Jednak cenzura może przybierać różne formy, co powoduje, że pomimo zakazu jej obowiązywania wciąż jest ona obecna w naszym życiu.

W dobie kultury masowej media są podstawą systemu komunikacji, dlatego jako główny nośnik informacji są skazane na cenzurę. Niezaprzeczalny jest wpływ mediów na kształtowanie świadomości, preferencji, poglądów ludzi, a także całego społeczeństwa. Media to narzędzie kontroli, instrument zarządzania społecznego. To słowo i obraz kształtują ludzką świadomość, docierając do

ZNZE WSIiZ 3/2007 (5), ISSN 1689-9229, s. 190-214

setek odbiorców, co powoduje, że media kształtują nie tylko indywidualne upodobania, ale także wpływają na podejmowane przez obywateli decyzje życiowe i polityczne. W państwach członkowskich Unii Europejskiej, demokratycznych państwach, swobodny dostęp do informacji jest zagwarantowany, co sprawia, że zasięg oddziaływania mediów jest niczym nieograniczony. Czy to oznacza, ze media są wolne?

Żyjąc w wolnej Europie nie do końca zdajemy sobie sprawę z istnienia w naszym życiu cenzury, która była, jest i będzie. Poprzez przedstawienie różnorodnych form cenzury, chcę pokazać jej stałą obecności w naszym życiu, ukazać jak duży wpływ ma ona na nas oraz odpowiedzieć na pytanie, czy cenzura jest zjawiskiem negatywnym. Może dzięki temu będziemy bardziej świadomie podejmować swoje decyzje, nie opierając się na kreowanej rzeczywistości ocenzurowanego świata mediów.

1. Europejskie media w świecie wolności i ograniczeń

Media stają się dziś nieodłącznym elementem współczesnego życia[1], z drugiej strony są ucieczką od realnego świata. Media zaspokajają nasze potrzeby emocjonalne, poznawcze, pełnią rolę edukacyjną, ułatwiają procesy komunikacji, kształtują postawy wśród dorosłych i dzieci, promują system wartości. Media oprócz tej pozytywnej strony mają bardzo dużo wad. To one promują przemoc, konsumpcyjny styl życia, prezentują negatywne wzorce zachowań. Oddziaływanie mediów na społeczeństwo jest bardzo duże. Media

[1] M. Brachfogel, *Mass media – narzędzie czy podmiot władzy?*, [w:] J. Marszałek-Kawa (red.), *Współczesne oblicza mediów*, Toruń 2005, s. 14.

jako instrument kontroli społecznej ponoszą odpowiedzialność, za to, co jest w nich emitowane, gdyż kontakt widza z nimi przyczynia się do zmniejszenia wrażliwości społecznej[2]. Producenci i nadawcy muszą uwzględniać prawa odbiorców do takich treści, które zgodne są z zasadą przyzwoitości i normami dobrego obyczaju. Pomimo, że uregulowania te są ustawowo zapisane, to nie zawsze są one przestrzegane. Media, które kreują naszą rzeczywistość coraz częściej nazywane są „czwartą władzą", której wpływ i oddziaływanie na społeczeństwo sprawia, ze niejednokrotnie są one wykorzystywane do prywatnych celów, przez dziennikarzy, polityków, nadawców.

Szczególną rolę w procesie komunikowania odgrywa polityka, która to często steruje mediami, w taki sposób, aby zyskać jak największą liczbę zwolenników prezentowanych poglądów. Zdarza się także, że publikacje ukazujące się w danym kraju wykorzystywane są do analiz i prognoz, mających na celu poznanie społeczeństwa i dostosowanie się do jego potrzeb. Informacja jest jednym z narzędzi wykorzystywanych przez politykę, ale wykorzystywana jest ona również w sferze kultury. Bez dobrego przepływu informacji nie możliwe jest korzystanie z dorobku kulturowego integrującej się Europy. Zdarzają się sytuacje, gdzie za pośrednictwem kultury przemycane są treści polityczne. Media spełniając swoją misję kulturalną, w żaden sposób nie mogą zastąpić bezpośredniego kontaktu człowieka z kulturą, gdyż opinia dysponenta może prowadzić do nieobiektywnej oceny. Ponadto istotna jest ochrona i popularyzacja dziedzictwa kulturowego własnego kraju, a poprzez dominację niektórych mediów jest to zacierane. W dobie ekspansji państw demo-

[2] Tamże, s. 144-146.

kratycznych, to te silniejsze mają mimo wszystko największy wpływ na wymianę i selekcję informacji, co jest uważane za jedną z form cenzury we współczesnej Europie.

Media oprócz wymienionych funkcji spełniają także funkcję finansową. Nastawienie na zysk realizowane jest poprzez wszechobecną reklamę. Producenci sięgają do sprawdzonych środków, jakimi są przemoc, seks i sensacja. Medialny świat jest synonimem szczęścia, dlatego pokazuje się w nim bogactwo i urodę[3]. W dobie ciągle wzrastającej ilości informacji, gdy jest tak duże prawdopodobieństwo tworzenia się szumów informacyjnych dysponenci walczą o każdego odbiorcę, poprzez wykorzystanie tak zwanej „polityki informacji" można nawet wpływać na kształtowanie się postaw obywateli[4]. A wymiana informacji powinna opierać się na równości i wzajemnych korzyściach. Narzucanie swoich modeli życia przez kraje bogate, burzy budujące się struktury informacyjne. A rozwój kontaktów międzynarodowych niejednokrotnie powoduje zmiany w systemach informacji[5].

Zniesienie cenzury spowodowało, że globalny rynek mediów zmienia się, i tak też dzieje się w Europie. Szczególnie od lat dziewięćdziesiątych i na początku dwudziestego pierwszego wieku można zauważyć procesy zmian na rynku mediów. Rozszerzające się struktury Unii Europejskiej prowadzą do sukcesywnej europeizacji mediów. Konsekwencją, czego są obserwowane zachodzące zmiany

[3] M. Skawińska, *Edukacja medialna w świecie globalnym. Wpływ przemocy medialnej i wirtualnej rzeczywistości na zachowania przestępcze młodzieży*, [w:] *Współczesne oblicza mediów*, J. Marszałek-Kawa (red.), Toruń 2005, s. 148-149.
[4] Tamże, s. 84.
[5] A. Marszałek, *Informacja a polityka*, [w:] *Współczesne oblicza...*, dz. cyt., s. 86-88.

w sferze kultury, ekonomii czy geopolityki. Jednym z przykładów państw, które są pod wpływem transformacji systemowej jest Polska, gdzie na rynku medialnym dokonano prywatyzacji, uwolniono się od cenzury, zyskując wolność mediów, ruszyła tam także machina zmian technologii informatycznych[6].

Unia Europejska oraz Rada Europy tworząc niezależne od siebie standardy ładu komunikacyjnego, skupiają się w szczególności na normach wolności prasy. Pomimo tego, że systemy te są od siebie niezależne, to są względem siebie subsydiarne[7]. Cała organizacja mediów, tego jak powinny funkcjonować opisane są w regulacjach zawartych w konwencjach Rady Europy, deklaracjach, zaleceniach oraz umowach międzynarodowych. Najważniejsze z tych dokumentów zostały przyjęte przez państwa członkowskie Unii Europejskiej. Regulacje te dotyczą przede wszystkim kwestii wolności słowa, praw autorskich, ograniczeń w reklamie[8].

Stały rozwój technologii powoduje, że kolejne przepisy zaczynają się dezaktualizować, są już projekty nowej dyrektywy, która w pełniejszy sposób ureguluje dynamicznie rozwijający się rynek mediów, i wskaże kolejne wytyczne dla dalszego funkcjonowania polityki audiowizualnej. Prężnie rozwijający się rynek mediów audiowizualnych jest bardzo dużym wyzwaniem dla legislatywy, jednak jak pokazuje rzeczywistość Unia Europejska świetnie radzi sobie

[6] T. Sasińska-Klas, A. Hess, *Media a integracja europejska*, Kraków 2004, s. 194.
[7] J. Sobczak, *Polskie prawo prasowe wobec wyzwań europejskich*, [w:] I. Dobosz, B. Zając (red.) *Polskie media w jednoczącej się Europie*, Kraków 2006, s. 34.
[8] E. Stasiak-Jazukiewicz, *Polityka medialna Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 23.

z umieszczeniem mediów w ramach prawnych[9], tak, aby były uporządkowane, a z drugiej strony nieograniczone.

Żyjąc w demokratycznej Europie, w czasach, kiedy wolność słowa jest respektowana może się wydawać, że media nie mogą podlegać żadnym ograniczeniom. Jednak po głębszej analizie można stwierdzić, że media podlegają wielu regulacjom, i na pewno nie można powiedzieć, że są wolne.

2. Współczesne formy cenzury

Współczesne formy cenzury, to nie kojarząca się wszystkim cenzura prewencyjna. Tak naprawdę cenzura rządowa to tylko mały fragment cenzorskiej działalności. Współczesna cenzura, to cały mechanizm, który poprzez media osacza całe społeczeństwo.

Jedną z łagodniejszych form cenzury społecznej jest nacisk grup zorganizowanych, kulturalnych, politycznych, wyznaniowych, które swoje postulaty publicznie rozsyłają do wydawców, ustawodawców, czy samych właścicieli mediów. Mimo, iż wydaje się to bardzo łagodną formą ingerencji, wpływ, jaki wywiera ta zorganizowana kampania nacisków jest olbrzymi.

Inną formą nacisku posługują się korporacje finansowe, banki, sieci handlowe, czasem także instytucje samorządowe a nawet państwowe, które umieszczają w mediach i prasie drogie reklamy, a następnie grożą wycofaniem się. W ten sposób regulują informacje, które publikowane są w mediach.

[9] M. K. Szewczyk, *Telewizja w polityce audiowizualnej Unii Europejskiej*, [w:] B. Mucha-Leszko (red.), *Polityka społeczno-ekonomiczna Unii Europejskiej*, Lublin 1999, s. 143.

Kolejnym narzędziem ingerencji, czy nawet formy specyficznej cenzury jest aparat *public relation*[10] uważany za współczesny sterownik mass mediów[11], w którym istotnym elementem jest kreowanie wiarygodnego wizerunku firmy, przez świadome i celowe kształtowanie takich postaw.

W Polsce również można spotkać się z przejawem cenzury czy też ingerencji w publikowane programy. W ustawie o radiofonii i telewizji istnieje zapis dotyczący przestrzegania w publikowanych programach tak zwanych „wartości chrześcijańskich". W związku w wprowadzeniem takiego ograniczenia wiele programów jest skazanych na odrzucenie, gdyż ich idea jest sprzeczna z ustawą, a wyemitowanie ich w mediach grozi utratą licencji dla stacji.

W Unii Europejskiej można stwierdzić, że nie ma instytucji cenzury rządowej, jednak zauważalna jest kontrola, ingerencja i wszelkiego rodzaju naciski wywodzące się z różnego rodzaju układów politycznych, ideologicznych czy ekonomicznych [12]. Prawo dysponuje różnymi możliwościami regulowania działalności mediów. W zależności od tego, jaka jest forma i zakres regulacji, wyróżnia się trzy typy ograniczeń wolności prasy:

- subsydiowanie – forma finansowania bezpośredniego lub pośredniego mediów przez państwo,
- regulacje strukturalne – ograniczenie liczby tytułów prasowych, jakie mogą należeć do jednego właściciela,

[10] Zarządzanie procesami komunikacyjnymi pomiędzy organizacjami, osobami i grupami odniesienia poprzez działania oparte na współpracy z mediami, mające na celu tworzenie tożsamości wizualnej.
[11] Środki masowego przekazu.
[12] T. Goban-Klas, *Granice wolności mediów*, [w:] Z. Bauer, E. Chudziński (red.), *Dziennikarstwo i świat mediów*, Kraków 2004, s. 419-421.

- ograniczenia treściowe – zakaz przekazywania określonych treści, lub nakaz ich publikowania.

Media będąc integralną częścią naszego życia, sprawiają, że niemożliwe jest uchronienie ich przed cenzurą ze strony organów władzy[13]. Alternatywą dla nich jest samoregulacja. Czym zatem jest samoregulacja, czy to też jest jedna z form cenzury? Samoregulacja jest odpowiedzią środowiska medialnego na wszelkie formy ich ograniczenia i cenzurowania, jej zadaniem jest ochrona społeczeństwa przed nieuczciwą i nieetyczną informacją. System samoregulacji i samokontroli jest bardzo elastyczny, w związku z tym bardzo szybko reaguje na zmiany i dostosowuje się do nich. Samoregulacja jest formą kontroli, która pozwala regulować działalność mass mediów, nie doprowadzając do stosowania cenzury, co w demokratycznym świecie jest tak ważne.

3. Czy możliwe jest istnienie cenzury w państwach demokratycznych?

Dlaczego państwo, tak boi się wolności prasy, bo „to właśnie pisanie – demaskujące i oskarżycielskie, a często, zwyczajnie – informujące, miało ważny udział w likwidacji gułagów i obozów koncentracyjnych, obalaniu wielu zbrodniczych reżimów w rodzaju dyktatury Pol Pota, Mobutu, Amina czy Duvaliera. I właśnie, dlatego, że słowo pisane mogło zawsze wiele zmienić, było ono postrachem każdej autorytarnej władzy, która zwalczała je wszelkimi sposobami. Stąd umieszczenie ksiąg na indeksach kościelnych, stąd

palenie książek na stosach, zmuszanie pisarzy do emigracji, skazywanie ich na śmierć. W gruncie rzeczy nie możemy sobie wyobrazić podręcznika historii powszechnej, w którym nie byłoby rozdziału o tym, jak słowo pisane w formie kursujących ulotek, tajnych pisemek, podziemnej prasy i nieregularnych wydawnictw wpływało na wynik toczących się walk społecznych i politycznych"[14]. Jednak naczelną zasadą państwa demokratycznego jest wolność prasy i wolność słowa. Czy więc można mówić o cenzurze w demokratycznej Europie?

Media mają wpływ na proces masowego komunikowania się, dlatego są bardzo istotnym elementem w procesie zjednoczenia. Unia Europejska jak każda władza wykorzystuje wpływ mediów na ten proces, zgodnie z celami, które wynikają z przyjętego systemu wartości, potrzeb społecznych, czy też sytuacji ekonomiczno-gospodarczo-społecznej[15]. Jednak stawiając jasno określone cele przed polityką medialną, posługuje się różnymi narzędziami, które można określić mianem współczesnych form cenzury. Obecnie w Europie poza formalnymi formami cenzury istnieją także inne, takie jak wpływanie pewnych środowisk na przekazywane treści programowe, selekcja i hierarchizacja informacji i programów, podawanie zamiast suchych faktów wprowadzających i nakierunkowujących społeczeństwo opinii i komentarzy. Taka sytuacja nie wpływa pozytywnie na zagwarantowane każdemu obywatelowi prawo do rzetelnej, bezstronnej informacji.

---

[13]http://209.85.129.104/search?q=cache:j_yY0uqG26QJ:portal.wsiz.rzeszow.pl/plik.aspx%3Fid%3D2138+cenzura+w+pa%C5%84stwie+demokratycznym&hl=pl&ct=clnk&cd=1&gl=pl, z dnia 22.06.2007

[14] I. Borkowski, A.Woźny, *Media lokalne w świecie wolności i ograniczeń*, Wrocław 2003, s.12

[15] E. Stasiak-Jazukiewicz, *Polityka medialna…,* dz. cyt., s. 7.

W społeczeństwie demokratycznym zakazane jest istnienie cenzury. Niestety formy, jakie obecnie ona przybiera, nie zawsze dają się zauważyć. Ingerencja w programy, przemilczenia, tendencyjne komentarze, tonowanie drastycznych, szokujących informacji, to wszystko wpływa na zawartość docierających do ludzi informacji, nie będąc zauważane przez zwykłego obywatela[16].

Dlatego wręcz niemożliwe jest istnienie całkowicie wolnych, neutralnych mediów, nawet w państwach demokratycznych. Tocząca się we współczesnym świecie walka o wpływ na kształtowanie informacji, szczególnie tych, które pokazują aktorów sceny politycznej skutecznie to uniemożliwia[17]. Polityka, w celu zachowania korzystnego wizerunku w społeczeństwie stara się za wszelką cenę kontrolować informacje i ich przepływ, co w szczególny sposób odbija się na mediach publicznych. Ponadto demokracja, która zakłada wolność prasy i wolność słowa, musi akceptować takie jej ograniczenia, które są przyjęte w celu prawidłowego funkcjonowania tego systemu[18].

4. Religia jako jedna z form cenzury

Wolność słowa jest wartością fundamentalną dla każdego demokratycznego państwa. Jednak wolność słowa to także odpowiedzialność, przede wszystkim odpowiedzialność moralna. W tym miejscu musi nastąpić rozgraniczenie, które odpowiada nie tylko

[16] Tamże, z dnia 22.06.2007
[17] http://www.ap.krakow.pl/ptn/ref2006/Jankojc.pdf, z dnia 22.06.2007
[18] http://209.85.129.104/search?q=cache:j_yY0uqG26QJ:portal.wsiz.rzeszow.pl/plik.aspx%3Fid%3D2138+demokracja+a+cenzura&hl=pl&ct=clnk&cd=40&gl=pl z dnia 1.07.2007

temu, co dzieje się w Polsce, ale w innych krajach demokratycznych, szczególnie chrześcijańskich również. Istnieją dwie kultury: fundamentalna oraz demokratyczno-liberalna, i adekwatnie do tego podziału możemy mówić o istnieniu dwóch moralności. Kultura fundamentalna ma silne zakorzenienie w religii, odwołując się do wartości wiary w życiu człowieka. Zgodnie z tym wartości moralne są wartościami religijnymi. Charakterystyczne jest, zatem dla tej kultury społeczeństwo zamknięte. Mimo tego, że cechy takie jak równość, czy wolność mają charakter fundamentalny, to rola silnego państwa burzy tutaj obraz tej wolności. Inaczej przedstawia się to w kulturze demokratyczno-liberalnej, gdzie oprócz równości i wolności istnieją takie wartości jak tolerancja, autonomia czy racjonalność[19]. Ale czy wiara i wartości, jakimi kieruje się religia ograniczają media. W pewien sposób tak, i jest to na pewno jedna z form cenzury. Różnica jest tylko taka, że różne religie, mają różne systemy wartości. Biorąc pod uwagę chrześcijaństwo i islam, czy którąś z religii wschodnich, da się zauważyć między nimi olbrzymie różnice. Dlatego programy, które cieszą się popularnością wśród europejczyków mogą mieć zupełnie inny wydźwięk w przypadku emisji w którymś z krajów muzułmańskich.

Podobna sytuacja występuje w przypadku reklam, które robione są pod odbiorcę, a ich forma i treść jest dostosowywana do środowiska, czy też społeczności, do jakiej jest adresowana.

Patrząc pod kątem jednoczącej się Europy na tę formę ograniczania mediów, gdzie społeczeństwa, mimo że, podobne, różnią się

[19]http://www.europaprzyszlosci.org/pl/aktualne_wydarzenia/kryteria_wolnosci_slowa, *Moja Europa – Granice wolności słowa, zapis debaty.*

bardzo od siebie, warto zadać sobie pytanie, czy jest możliwość stworzenia jednolitego systemu, który odnosząc się do wyznawanych przez społeczeństwo wartości w celu jego ochrony ograniczy media, nie naruszając prawa do wolności słowa. Państwa członkowskie Unii Europejskiej pomimo integracji zachowują swoja odrębność kulturową, co jest jedną z przyczyn uniemożliwiających stworzenie takiego sytemu. Owszem, przyjmując takie dokumenty jak Europejska Konwencja Ochrony Praw Człowieka, czy Karta Praw Podstawowych pewne wartości na pewno są zgodne, jednak nie wszystkie, a w kwestii określenia granicy wolności mediów państwa członkowskie mają odmienne zdania.

W Europie istnieją przepisy określające przestępstwo obrazy uczuć religijnych, które ma służyć wolności wyznania. Zapis ten jednak dławi odmienność oraz krytyczne poglądy i sposoby ich wyrażania w mediach, a to oznacza, że jest to rodzaj dyskryminującej cenzury. Olbrzymim problemem w tej kwestii jest fakt, że bardzo trudno ustalić kryteria oceny, gdzie kończy się wolność słowa a zaczyna znieważenie przedmiotu czci. Rangę tego problemu potęguje fakt, iż niejasność tych regulacji zagraża fundamentalnemu prawu człowieka do wolności wyrażania swoich poglądów. Dlatego postulowane jest wprowadzenie w przepisach określenia, które mówi o szanowaniu „przekonań" religijnych. Jest to szczególnie istotne w przypadku osób wierzących, jak również tych, którzy nie wierzą, gdyż przy takim podejściu brany jest pod uwagę fakt przekonań światopoglądowych[20].

[20] http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3440, z dnia 23.06.2007

5. Normy etyczne – pomiędzy cenzurą a wolnością wypowiedzi

Nie można cenzurować mediów, bo to jest sprzeczne z prawami, które ma zagwarantowany każdy człowiek, czyli prawo do wolności słowa, wolności wyrażania własnych opinii i poglądów. Cenzura zabija innowacyjność, kreatywność, ujednolica. Jest przejawem kontroli nad tym, co ma kształtować społeczeństwo. Z drugiej strony media nazywane coraz częściej „czwarta władzą" wykorzystują swoją pozycję. Kreują naszą rzeczywistość, pokazują to, co chcą, żeby było pokazane. Narzucają nam także pewien tok myślowy poprzez przekazywanie informacji w formie komentarza, który ma odpowiedni, zaplanowany przez nie wpływ na odbiorców. A to staje się niebezpieczne dla społeczeństwa, gdyż rzeczywistość zaczyna się mieszać z kreacją medialną, tworzoną przez jednostki. Pewną formą cenzury, jest tak zwana „poprawność polityczna", która dotyczy przede wszystkim formy wyrażania się. Obecnie Europa jest na etapie przyjmowania tych norm poprawności politycznej, które mają na celu przeciwdziałanie językowi nienawiści, który wzbudza opresję i ma za zadanie łagodzić nasze wypowiedzi. Jednak stosując się do tych zasad sami ograniczamy sobie możliwość krytykowania zjawisk społecznych, a to nie o to chodzi.

Dlatego konieczne jest istnienie reguł prawa dotyczących działalności mediów. Nie można, przy tym zakładać, że to prawo, które reguluje działalność mediów jest cenzurą, czy ograniczeniem ich wolności. Pomiędzy tymi dwoma czynnikami musi istnieć kompromis, który powinien wynikać z poczucia etyki ludzi mediów, wyrażającego się w zdolności do oceny własnego postępowania.

Dlatego na straży równowagi pomiędzy ochroną społeczeństwa, a kultem wolności wypowiedzi w mediach stoją normy etyczne.

W 1936 roku Międzynarodowa Unia Stowarzyszeń Prasowych stworzyła swoisty dekalog norm etycznych. Kolejnym krokiem było podpisanie 20 listopada 1983 roku dziesięciu Międzynarodowych zasad etyki zawodowej w dziennikarstwie:

- prawa do swobodnego wyrażania opinii i otrzymywania prawdziwych informacji,
- prawa do dążenia przez dziennikarza do poznania prawdy i obiektywnego przedstawienia rzeczywistości,
- ponoszenia odpowiedzialności za przekazywana informację,
- integracji ludzi prasy, w celu ochrony zawodowych zasad i przekonań,
- prawa do dostępu do mediów i sprostowań,
- prawa do ochrony życia prywatnego przez ludzi,
- ochrony interesu i moralności społecznej,
- ochrony uniwersalnych wartości,
- prawa do obiektywnej oceny wojny, oraz różnych form przemocy, dyskryminacji,
- poszanowania światowego ładu w komunikacji i informacji społecznej[21].

Dziesięć lat później w 1993 roku została przyjęta Rezolucja 1003 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, która określała etyczne zasady dla dziennikarzy. Deklaracja ta wymaga od tego

[21] W. Pisarek, *Kodeksy Etyki Dziennikarsk*iej, [w:] Z. Bauer, E. Chudziński (red.), *Dziennikarstwo i...*, dz. cyt., s. 426-427.

zawodu postawy odpowiedzialności za przekazywane informacje i opinie. Muszą być one zgodne z prawdą, obiektywne, uczciwe i etyczne. Zakazuje dziennikarzom czerpania korzyści, czy zaspokajania interesów prywatnych, kosztem wykonywania czynności zawodowych, oraz stoi na straży ochrony prywatności oraz prawa do domniemania niewinności. Z chęcią przyjęta przez dziennikarzy Rezolucja 1003 została mocno skrytykowana przez wydawców, którzy określili ją, jako chęć ocenzurowania mediów.

W Polsce od 1945 roku obowiązuje Dziennikarski Kodeks Obyczajowy, z którego po dzień dzisiejszy korzysta jedno z trzech stowarzyszeń dziennikarzy – Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich. Od 1991 roku funkcjonuje także Dziennikarski Kodeks Obyczajowy Stowarzyszenia Dziennikarzy Rzeczpospolitej Polskiej obowiązujący w tymże stowarzyszeniu. Zgodnie z tym kodeksem dziennikarze nie mogą propagować żadnych form agresji czy przemocy, słownie obrażać, poniżać i szantażować obywateli, oraz obrażać ich uczucia religijne.

Szczególnym dokumentem w kwestii etyki w mediach jest Karta Etyczna Mediów. Została ona przyjęta w 1955 roku przez stowarzyszenia dziennikarskie, Telewizję Polską, Radio. Zawiera ona siedem podstawowych zasad:

- zasadę prawdy,
- zasadę obiektywizmu,
- zasadę oddzielania informacji od komentarza,
- zasadę uczciwości dziennikarzy,
- zasadę szacunku i tolerancji,
- zasadę pierwszeństwa dobra odbiorcy,

- zasadę wolności i odpowiedzialności za formę i treść,

które dziennikarze, wydawcy, producenci i nadawcy zobowiązali się przestrzegać. Do wdrożenia Karty, oraz wydawania opinii w przypadkach, gdy zostanie ona naruszona powołano Radę Etyki Mediów. Ponadto niektóre z mediów posiadają własne organy sprawujące kontrolę nad przestrzeganiem norm etycznych.

„Trudno mówić o poprawnym funkcjonowaniu mediów i całej przestrzeni medialnej bez etyki, bez fundamentalnych zasad etycznych”[22]. Nie stworzono specjalnych zasad, które obowiązywałyby w mediach, to są takie same zasady, jakie obowiązują w innych dziedzinach. Etyka w mediach dotyczy wszystkich uczestniczących w całej przestrzeni medialnej, oraz wszystkich jej sfer, poczynając od treści przekazu, przez proces produkcji po systemy medialne. Normy etyczne nie są ograniczeniem wolności wypowiedzi, one stoją pomiędzy nią a cenzurą. Podstawą etyki mediów jest dojrzałe i sprawiedliwe korzystanie z wolności i odpowiedzialności[23].

6. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji cenzorem

Media zawsze były kontrolowane, gdyż uznawano je za czynnik oddziaływania politycznego. Ingerencję tę tłumaczono chęcią zapewnienia ładu komunikacyjnego. Pomimo prób w Europie nie został wypracowany jednolity system kontroli mediów. Wynika to przede wszystkim, ze zróżnicowania polityczno kulturowego państw członkowskich Unii Europejskiej. Jednak największym problemem

[22] http://www.wychowawca.pl/miesiecznik_nowy/2006/09-2006/01.htm, z dnia 1.07.2007
[23] Tamże

jest powiązanie kontroli mediów z zasadą wolności, którą to mają zagwarantowaną.

W Polsce media podlegają podwójnej kontroli, gdyż tak wynika z sytuacji ekonomiczno-prawnej Telewizji Polskiej. Dlatego też minister skarbu kontroluje Telewizję Polską od strony gospodarczej, natomiast z drugiej strony nadzór nad działalnością programową sponsoruje specjalnie do tego celu powołana Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji[24].

29 grudnia 1992 roku Sejm Rzeczpospolitej Polskiej uchwali ustawę, która weszła w życie 1 marca 1993 roku, na mocy której, powołana została Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Rozpoczęła ona swą działalność 28 kwietnia 1993 roku. Zgodnie z zapisem w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku, art. 213 „1. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji" oraz wydaje ona rozporządzenia i podejmuje uchwały[25]. Zgodnie z art. 6 ustawy o radiofonii i telewizji z 29 grudnia 1992 roku Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży samodzielności nadawców i interesów odbiorców, a także zapewnia otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji. Do jej zadań należy przede wszystkim projektowanie kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji, określanie warunków prowadzenia działalności przez nadawców, podejmowanie rozstrzygnięć w sprawach dotyczących przyznawania koncesji na rozpowszechnianie i rozprowadzanie programów; sprawowanie kontroli nad działalnością nadawców;

[24] A. Jaskiernia, *Publiczne media…,* dz. cyt., s. 246-249.

ponadto organizowanie badań treści i odbioru programów radiowych i telewizyjnych; ustalanie wysokości opłat pobieranych za udzielenie koncesji oraz wpis do rejestru; również opiniowanie projektów ustaw oraz umów międzynarodowych dotyczących działalności radiofonii i telewizji; inicjowanie postępu naukowo-technicznego w dziedzinie radiofonii i telewizji; organizowanie i współpracowanie z zagranicą w kwestii radiofonii i telewizji oraz nawiązywanie współpracy z organizacjami i instytucjami w zakresie ochrony praw autorskich, praw wykonawców, praw producentów oraz nadawców programów radiowych i telewizyjnych[26].

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji zgodnie z celem, w jakim była powołana prowadzi monitoring nadawców, zarówno pod względem treści programowych, jak i pod kątem przestrzegania przez nadawców przepisów, którym podlegają. Ponadto monitoruje reklamy, czas ich emisji, produkty i usługi, które są objęte ograniczeniami czy zakazami, oraz na podstawie opinii i uwag, społeczeństwa podejmuje są działania interwencyjne. Monitoringowi Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji podlega także techniczna strona funkcjonowania mediów, ich zasięg, jakość. Kontroli i ocenie podlega również kwestia sytuacji ekonomiczno-finansowej koncesjonowanych nadawców, oraz zmiany rynkowe, jakie zachodzą na polskim rynku mediów.

W swojej działalności Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji kieruje się priorytetami europejskiej polityki audiowizualnej, gdyż, „Polski rynek mediów systematycznie upodabnia się, a raczej staje

[25] *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa, Rozdział IX Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku* (Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r.)

się częścią rynku europejskiego i światowego. Konsekwencją jest stałe poszukiwanie kapitału niezbędnego dla rozwoju mediów, różne formy integracji oraz powstawanie grup medialnych o bardzo złożonej strukturze zarówno pod względem funkcjonalnym jak i kapitałowym"[27]. Podążając za tymi zmianami zmienia się także funkcja Rady, która coraz bardziej skupia się na zadaniach nadzorczo-kontrolnych[28].

Czy Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest cenzorem? Patrząc na zakres jej obowiązków można tak powiedzieć, ale z drugiej strony ktoś musi nadzorować działalność mediów tak, aby działały zgodnie z prawem i obowiązującymi przepisami.

7. A czy nie mogłoby być bez cenzury?

Wolność słowa uzasadnia się ją jako:

- autonomię jednostki, oraz związane z nią wartości dotyczące jej suwerenności, samospełnienia i samorealizacji,
- dążenie do poznania prawdy, które jest możliwe w przypadku nieskrępowanej wolności komunikowania, informowania i poglądów,
- krzewienie tolerancyjnych wartości, dla postaw i poglądów budzących naszą niechęć i sprzeciw,
- demokrację, która przejawia się przez wolność wypowiedzi, z szczególnym uwzględnieniem spraw publicznych.

Jednak ta wolność często wchodzi w konflikt z innymi wartościami, takimi jak moralność, obyczajowość. Konflikt, jaki tu

[26] *Art. 6 Ustawy o radiofonii i telewizji z 29 grudnia 1992 roku*
[27] http://bip.krrit.gov.pl/pl/bip/mon_nad/monitoring_wlascicielski, z dnia 1.07.2007

powstaje jest trudny do rozwiązania, i wcale nie oznacza, że wolność słowa, wolność wypowiedzi zawsze musi zwyciężyć, bo przecież wolność nie ma charakteru absolutnego. Z drugiej jednak strony chęć ograniczenia tej wolność, musi być uzasadniona, a co za tym idzie, nie można, każdego ograniczenia wolności słowa i wolności wypowiedzi w mediach traktować jako cenzury.

Media pełnią bardzo ważną role w życiu każdego człowieka. Są środkiem uprzyjemniającym życie, zastępują bezpośrednie uczestnictwo w kulturze, pełnią role informacyjną[29].

Niezaprzeczalnym faktem jest istnienie w mediach cenzury. Natomiast jej stopień zależy przede wszystkim od środka przekazu. W przypadku telewizji cenzura jest bardziej zauważalna, niż w innych mediach. Programy, które mogą szkodzić młodym widzom szczególnie takie, które zawierają przemoc czy pornografię są emitowane w godzinach nocnych. Ponadto wprowadzone są odpowiednie oznaczenia, które określają, dla kogo przeznaczona jest dana audycja. Programy, które są przeznaczone do emisji, zanim to nastąpi przechodzą przez szereg różnego rodzaju kontroli. Bardzo rzadko zdarza się tak, że nagranie trafia na ekrany w pierwotnym kształcie, gdyż wymagana jest autoryzacja, potrzebne są wymagania ramówki programowej, obostrzenia prawne przed ewentualnym zniesławieniem.

Misją mediów nie jest propagowanie wszechobecnej przemocy i rozpusty. Programy, które trafiają na ekrany są odpowiedzią na zapotrzebowanie odbiorców, i są one dobierane tak, aby zwięk-

[28] http://bip.krrit.gov.pl/, z dnia 1.07.2007

szyć oglądalność, a tego typu rzeczy drastycznie zwiększają atrakcyjność emitowanego materiału. Media funkcjonują pod publikę, i to społeczeństwo w pewnym sensie je kształtuje, bo to ono tworzy media, a nie media społeczeństwo.

Czy cenzura w mediach jest zjawiskiem negatywnym? Na to pytanie nie ma jednoznacznej odpowiedzi. Media tworzone są po to, aby dzielić się informacjami z innymi w sposób obiektywny. Natomiast cenzura nieważne, w jakiej formie jest wynikiem forsowania i propagowania wyznawanych przez kogoś poglądów. Cenzura przedstawiana jest w różnych formach, i wiele z nich szkodzi społeczeństwu, jego harmonijnemu rozwojowi, ogranicza, powoduje niezadowolenie obywateli. Ograniczanie swobody wypowiedzi, krępowanie słów najczęściej spotykają się z wrogim nastawieniem. Jak pokazuje historia, społeczeństwa, którym brakowało swobody wypowiedzi podejmowały działania obronne, mające na celu zmniejszenie represji, zaprzestanie oficjalnej propagandy, która szerzy ideologicznie poprawny światopogląd.

Tak samo jak w przypadku mediów, to ludzie tworzą cenzurę, przepisy, obostrzenia, ograniczenia, które nie rzadko mają na celu ochronę społeczeństwa, przed demoralizacją. Dziennikarze, wydawcy, producenci i nadawcy szanując niezbywalne prawo człowieka do prawdy, kierując się zasadą dobra wspólnego, świadomi roli mediów w życiu człowieka i społeczeństwa obywatelskiego muszą kierować się jakimiś regułami, które nie będą cenzurą, ale pewnym wyznacznikiem, dzięki któremu możliwe będzie w pełni korzystanie z zagwa-

[29] Z. Bauer, *Gatunki dziennikarskie*, [w:] Z. Bauer, E. Chudziński (red.), *Dziennikarstwo i...*, dz. cyt., s. 169.

rantowanych nam wolności. Dlatego, tylko i wyłącznie od społeczeństwa zależy, jakie reguły korzystania z wolności stwarza i jakimi chce się kierować. Tworząc te reguły, społeczeństwo powinno opierać je na zasadach odpowiedzialności, rzetelności. Zasady te powinny przyświecać dobru ogólnemu. Kiedy warunki te nie są spełniane reguły te stają się cenzurą.

Z drugiej strony cenzury nie można jednoznacznie zaklasyfikować jako złej, takiej, która przenika do świadomości człowieka. Cenzura, która kształtuje i prostuje moralność społeczeństwa, i dotyczy tylko tych spraw, których zakwestionowania chciałby ogół jest zjawiskiem pozytywnym[30].

Ważne jest, aby społeczeństwo zdawało sobie sprawę z jej istnienia, ponadto musi być ono odporne na wszelkiego rodzaju próby manipulacji, jakimi jest atakowane choćby w reklamie. Tylko w przypadku istnienia takiej świadomości społeczeństwo będzie mogło powiedzieć o sobie, że jest naprawdę wolne[31].

Dylematów i niejasności związanych z granicami wolności wypowiedzi jest wiele. Wolność słowa nie powinna stanowić wartości sama w sobie, gdyż jest cenną społecznie swobodą tylko wtedy, gdy służy społeczeństwu. W dzisiejszym świecie nie ma możliwości istnienia zupełnie wolnych mediów. Muszą istnieć przepisy, regulacje, normy etyczne. Wyobraźmy sobie sytuację, w której ich nie ma, a media korzystają z pełnej wolności, czyli pokazują treści obrażające uczucia określonych grup społecznych i religijnych, informacje dyskryminujące jednostki i grupy, treści, które są niedozwolone lub

[30] http://www.cenzura.zyxist.com/index.php/cenzura_w_mediach, z dnia 22.06.2007

szkodliwe. Czy takie wolne media spełniają nasze oczekiwania?, Czy chcemy oglądać brutalność, przemoc, zniewagę i zło? Rola, jaką odgrywają media w dzisiejszym świecie, jest niebagatelna, dlatego, aby nie zagrażać społeczeństwu ich działalność musi być regulowana. A tylko od społeczeństwa zależy, czy zostanie nazwane to cenzurą, która daje poczucie ograniczenia, czy regulacją, która nas chroni.

Zakończenie

Cenzura jest formą ograniczenia w każdej dziedzinie życia, kontrolą obyczajów, moralności oraz poglądów i wypowiedzi rozpowszechnianych za pośrednictwem narzędzi komunikowania społecznego. Media, ze względu na swój charakter są w pewien sposób na nią skazane.

Żyjąc w państwie demokratycznym chcemy, aby media były wolne i niezależne. Media mając tak duży wpływ na kształtowanie się społeczeństwa nie mogą jednak być wolne od odpowiedzialności, a więc szacunku do każdego człowieka i wyznawanych przez niego wartości. Ponadto media powinny być podporządkowane jednej fundamentalnej zasadzie prawdy, gdyż to sprawia, że są one obiektywne i niezależne. Niestety współczesne media coraz częściej stawiają na rentowność i zysk, dążą do sensacji, przez co obniża się ich standard. Kreują świat na potrzeby rynku lub dla pieniędzy, a ten niejednokrotnie mija się z rzeczywistością. Taka sytuacja powoduje zaniechanie publicznej misji mediów.

[31] http://www.cenzura.zyxist.com/index.php/cenzura?cmm_cenzura_w_mediach=1, z dnia 22.06.2007

Szczególną rolę w kreowaniu otaczającego nas świata odgrywa reklama, która będąc wykorzystywana za pośrednictwem mediów silnie oddziaływuje na społeczeństwo. Nic tak przecież nie zapada w pamięci, jak chwytliwe hasło reklamowe, czy szokujący obraz, i może właśnie, dlatego jest ona w tak dużym stopniu ograniczana.

Media, które funkcjonują w demokratycznej Unii Europejskiej tak naprawdę wcale nie są wolne od cenzury. Ta współczesna cenzura wygląda trochę inaczej, niż kilkadziesiąt, czy kilkaset lat temu, ale wciąż pozostaje cenzurą. Zmieniła się jej forma, ale zamysł pozostał ten sam. Jednak patrząc na cenzurę w reklamie nie można powiedzieć, że jest ona zjawiskiem zupełnie negatywnym.

Ukazane współczesne formy cenzury pokazują, że rzeczywistość, jaką przedstawiają nam media to dobrze wyreżyserowany spektakl, który ma na celu wpływanie na postawy ludzi, podejmowane przez nich decyzje, a co za tym idzie kreowanie i ukierunkowywanie całego społeczeństwa. Analizując problem istnienia cenzury zauważalny jest fakt, że może ona przybierać różne formy, wśród których oprócz negatywnych znajdują się również pozytywne. To one chronią ludzi przed zgubnym wpływem fałszywego, kreowanego w mediach świata pięknych i bogatych. Dzięki pewnym regulacjom, obostrzeniom i zasadom nie poniża się ludzkiej godności, nie pokazuje się rzeczy bardzo intymnych, cierpienia, tortur, agonii, nie daje się fałszywego świadectwa.

Cenzura w mediach nadal istnieje, i w dobie ekspansji medialnej wpływa nie tylko na same media, ale kształtuje również społeczeństwo, dlatego współczesne media nie mogą funkcjonować bez żadnych ograniczeń, gdyż to rodziłoby różnego rodzaju nadużycia. A

zatem, nie wszystkie współczesne formy cenzury w mediach są zjawiskiem negatywnym. Coraz częściej zdarza się tak, że stoją na straży moralności i chronią społeczeństwo przed demoralizacją. Uważam, że wolne media to takie, które funkcjonują pomiędzy kontrolą a anarchią. Jednak, aby media spełniały wyznaczoną im rolę sama wolność nie wystarczy, musi być ona połączona z odpowiedzialnością za przekazywane treści, rzetelnością dziennikarskiego przekazu, a także niezależnością.

Media pokazują to, co społeczeństwo chce oglądać, dlatego to ludzie je kształtują, a tym samym ponoszą odpowiedzialność za przekazywane treści. To społeczeństwo jest cenzorem, który określa, co wolno mediom, a czego nie. Dlatego wyznaczając granice wolności mediom musimy być świadomi odpowiedzialności, jaka na nas spoczywa.

Paulina Goś

Prasa europejska i wizerunek UE w niej przedstawiany na przykładzie prasy brytyjskiej

1. Prasa brytyjska jako przykład prasy europejskiej

Wielka Brytania jest krajem o bogatym i zróżnicowanym rynku mediów. Prasa, radio i telewizja rozwijały się tam w sposób ciągły, ewoluując bez przerw i zawirowań. Uważam, że prasę Wielkiej Brytanii można nazwać przedstawicielem prasy europejskiej, między innymi dlatego, że brytyjskie tytuły prasowe należą do najstarszych w Europie. To w Wielkiej Brytanii z początkiem XVII wieku informacja stała się w „towarem" szczególnie cenionym. Anglia rosła wówczas w siłę jako potęga morska, trwała walka między królem i parlamentem o zakres władzy, toczyły się dysputy religijne i polityczne, zmieniały się stosunki społeczne w państwie. To wszystko stworzyło dogodny grunt dla rozwoju prasy drukowanej. Latem 1621 roku w Londynie, pojawiły się *corantos*, czyli przodkowie dzisiejszych gazet. Ukazywały się one nieregularnie i miały dość prymitywną formę, ale wychodziły naprzeciw potrzebom społeczeństwa[1]. Najwcześniej wydawane *corantos* nie publikowały raczej niczego poza doniesieniami z zagranicy. Pierwszy druk informacyjny z doniesieniami na temat życia społecznego i politycz-

[1] J. W. Adamowski, *Czwarty stan. Media masowe w pejzażu społecznym Wielkiej Brytanii*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2006, s. 31-32.

nego kraju pojawił się w roku 1628. Zaczęły się wówczas ukazywać codzienne doniesienia na tematy lokalne, zwane *diurnals*, które niestety ze względu na postępowanie Długiego Parlamentu po roku 1640 pojawiały się tylko sporadycznie[2]. W bogatej historii prasy brytyjskiej na uwagę zasługuje pojawienie się w roku 1665 oficjalnego rządowego dwutygodnika, który na początku ukazywał się pod nazwą „Oxford Gazette", później natomiast „London Gazette"[3]. Przez wielu historyków gazeta ta uznawana jest dzisiaj za pierwsze pismo angielskie spełniające wszystkie wymagania stawiane gazetom. Wydawana jest ona do dziś jako pismo pod nadzorem rządu, a jej treści stanowią informacje oficjalne[4]. Kolejnym wydarzeniem godnym zwrócenia na niego uwagi były narodziny w marcu 1702 roku pierwszej brytyjskiej gazety codziennej „Daily Courant" oraz wieczornej „Evening Post" w roku 1706. Poza tym efektem działań dziennikarskich poza stolicą stały się gazety prowincjonalne, z których jako pierwsza zaczęła być wydawana w 1701 roku „Norwich Post". „Daily Courant" uznawany jest do tej pory za pierwszą anglojęzyczną gazetę codzienną. Było to rzeczywiście informacyjne a nie plotkarskie pismo. Pierwszym obowiązkiem tej gazety było informowanie, następnym natomiast komentowanie wydarzeń i zjawisk[5]. Nowe gazety wyraźnie różniły się od dotychczas wydawanych broszur informacyjnych, ponieważ regularnie i z większą częstotliwo-

[2] Tamże, s. 33-34.
[3] L. Słupek, *Rynek mediów w Wielkiej Brytanii. Wybrane zagadnienia*, [w:] T. Sasińska-Klas i A. Hess (red.), *Media a integracja europejska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2004, s. 33.
[4] J. Adamowski, *Czwarty stan…*, dz. cyt., s. 36.
[5] Tamże, s. 39-40.

ścią dostarczały informacji[6]. Potęgi i znaczenia dziennikarstwa angielskiego dowodziły również niektóre periodyki, budzące podziw swoim wysokim poziomem i ciekawa zawartością[7]. Na trwałe w historii nie tylko prasy brytyjskiej ale również europejskiej, zapisał się „Spectator", gazeta codzienna o bogatej i urozmaiconej zawartości. Obejmowała ona swoim zainteresowaniem zarówno kwestie poważne, społeczne, polityczne, jak i tematy związane z życiem codziennym. Gazeta ta ukazywała się zaledwie roku, ale zdobyła dużą popularność i stała się wzorem nowoczesnej gazety[8]. Równolegle dość wcześnie zarysował się w Anglii podział na pisma dla kobiet i mężczyzn. W 1692 roku pojawił się „Gentelman's Journal" a rok później „Ladies Mercury". Również później pisma tego rodzaju były chętnie akceptowane przez czytelniczki i czytelników[9]. Niemal nieograniczona wolność ówczesnej prasy nie podobała się władzom, dlatego też w 1712 roku rząd podjął decyzję o nałożeniu na gazety i reklamę specjalnego podatku, nazywanego później „podatkiem od wiedzy". Miał on na celu, prócz pozyskania dodatkowych dochodów dla skarbu państwa, ekonomiczne pognębienie prasy poprzez podniesienie jej ceny do tego stopnia by stała się ona osiągalna jedynie dla czytelników wywodzących się z elit[10]. Mimo tych niełatwych warunków prasa rozwijała się, i to nie tylko pod postacią tygodników, gazet codziennych oraz pism ukazujących się trzy razy w tygodniu, lecz również czasopism mających charakter edukacyjno-

[6] Tamże, s. 40-41.
[7] Tamże, s. 41.
[8] L. Słupek, *Rynek mediów…*, dz. cyt., s. 33.
[9] J. W. Adamowski, *Czwarty stan…*, dz. cyt., s. 41.
[10] Tamże ,s. 43.

rozrywkowy i ukazujących się na przykład raz w miesiącu. Rozwojowi temu sprzyjały czynniki, takie jak choćby przeobrażenia infrastrukturalne w sferze gospodarczo-społecznej państwa. Rósł także wpływ prasy na czytelników, stając się autorytatywnym źródłem wiedzy i informacji. Rosła atrakcyjność czasopism i gazet, które umacniały swoja pozycje społeczną. Również z punktu widzenia polityków i polityki stawały się one użytecznym narzędziem wpływu na opinie publiczną[11]. Generalnie wiek XVIII uznać można za czas nader pomyślny dla historii prasy brytyjskiej. Przyniósł on przyrost oraz zróżnicowanie gatunkowe ukazujących się wówczas tytułów, poczynając od dzienników i gazet niedzielnych, aż po prasę prowincjonalną. Nastąpił swoisty boom wydawniczy. W 1713 roku sprzedawano w Anglii rocznie ok. 2,5 mln egzemplarzy gazet, w 1750 roku już 7,3 mln, w 1775 – 12,6 mln, a na początku następnej dekady już 16 mln[12]. Jednym z najciekawszych i najbardziej pomyślnych etapów historii prasy brytyjskiej była druga połowa XVIII wieku i pierwsze trzydziestolecie XIX wieku. Zmiany zachodziły zwłaszcza w procesie produkcji i dystrybucji gazet oraz w sferze własnościowej drukowanych środków przekazu i w zakresie ich stale rosnącego wpływu[13]. Wszelkie te procesy były związane z fundamentalnymi przeobrażeniami dokonującymi się w Wielkiej Brytanii, o charakterze politycznym, społecznym i gospodarczym. Państwo to stanowiło wówczas światową potęgę ekonomiczną i polityczną, a rewolucja przemysłowa przebiegająca na Wyspach zdynamizowała również

[11] Tamże, s. 44.
[12] Tamże, s. 45-46.
[13] Tamże, s. 47.

sferę działalności wydawniczej[14]. To wtedy na rynku prasowym Wielkiej Brytanii pojawiły się dwa ważne, ukazujące się do dziś tytuły: poważny i opiniotwórczy „The Times" (1785 rok) i pierwsza gazeta niedzielna „The Observer" (1791 rok). W 1854 roku „The Times" osiągnął nakład 40 tysięcy egzemplarzy, stając się gazetą wysokonakładową[15]. Dowód na zdynamizowanie działalności wydawniczej stanowiła angielska prasa prowincjonalna. Wiek XVIII i początek XIX przyniosły bowiem wyraźny rozkwit tej prasy wyrażający się znaczną liczbą nowo utworzonych gazet: z 24 w 1723 roku do 32 w roku 1753, 35 w 1760, 50 w 1782, ponad 100 w 1808 oraz 150 tytułów w 1830 roku[16]. Zakończenie wojny z Napoleonem przyniosło znaczniejszą polaryzację prasy brytyjskiej. Nawet gazety, które początkowo były politycznie neutralne, stawały po jednej lub po drugiej stronie barykady politycznej, co miało wpływ na zróżnicowanie dyskursu politycznego prowadzonego za pośrednictwem gazet. Odpowiedzią władz na taką sytuację było zaostrzenie polityki fiskalnej względem wydawców (podwojono podatek prasowy, podniesiono wysokość podatku od reklam zamieszczanych w prasie, zaostrzono ustawodawstwo wymierzone w niepokornych wydawców)[17]. Działania te jednak nie zmniejszyły skali dociekliwości prasy opozycyjnej. Brytyjski „czwarty stan" jawił się jako siła niezależna i odporna na naciski polityczne i ekonomiczne[18]. Szczególnie interesującym zjawiskiem w prasie brytyjskiej XIX wieku była prasa ra-

[14] Tamże.
[15] L. Słupek, *Rynek mediów…*, dz. cyt., s. 33.
[16] J. W. Adamowski, *Czwarty stan…*, dz. cyt., s. 49.
[17] Tamże, s. 53-54.
[18] Tamże.

dykalna. Rewolucja przemysłowa pogłębiła istniejące nierówności społeczne i antagonizmy klasowe, co było efektem takich zjawisk, jak migracja ze wsi do miast, a tam wczesnokapitalistyczny wyzysk i rosnące bezrobocie. Wszystkie te zjawiska w minimalnym stopniu były obecne w elitarnej prasie codziennej, silnie związanej z warstwami rządzącymi. Dużo częściej tematy takie podejmowały czasopisma, w szczególności zaś te nowo utworzone[19]. Pierwszymi czasopismami zajmującymi się problemami życia warstw najniżej usytuowanych społecznie były „Black Dwarf" i „Republican"[20]. Szacuje się iż pomiędzy 1830 a 1836 rokiem ukazywało się łącznie ponad 560 radykalnych tytułów prasowych, których aktywność stanowiła problem dla brytyjskich władz[21]. Warto podkreślić, iż prasa radykalna swoja działalnością mocno wspierała trudne początki politycznych organizacji pracobiorców, takich jak ruch czartystowski czy Narodowa Unia Klas Pracujących. Jej znaczenie doceniały władze i dlatego stąd też pojawiły się poglądy uznające potrzebę zniesienia „podatków od wiedzy', celem zneutralizowania jej wpływów, chociażby poprzez zwiększenie dostępności do prasy pozostającej w symbiozie z rządzącymi[22]. Proce znaczącej redukcji „podatków od wiedzy" rozpoczął się w latach 30. dziewiętnastego wieku. Zredukowano podatek od reklam i papieru. Zmniejszono również znacząco podatek stemplowy[23]. Spowodowało to znacząca obniżkę ceny prasy, co miało kluczowe znaczenie dla skali jej dostępności, a więc uma-

[19] Tamże, s. 55.
[20] Tamże.
[21] Tamże, s. 58.
[22] Tamże, s. 60.
[23] Tamże, s .61.

sowienia nakładów. Pierwszą gazetą, która osiągnęła granicę miliona egzemplarzy była założona w roku 1842 gazeta niedzielna „Lloyd's Weekly News"[24]. Wielkim beneficjentem procesu likwidacji podatku stemplowego była prasa prowincjonalna. Dokonujące się rewolucyjne przeobrażenia w sferze komunikacji nie pozostawały bez wpływu na jej rozwój, wyrównując szanse na szybkie pozyskiwanie informacji w porównaniu z prasa ogólnokrajową[25]. To wtedy większość liczących się tytułów zwiększyła częstotliwość swego ukazywania się , przechodząc na codzienny cykl emisji, jak na przykład tygodnik „Manchester Guardian" (dzisiaj dziennik „Guardian"). W 1868 roku aż czternaście największych angielskich miast maiło swe własne dzienniki. Wkrótce nabrały one znaczenia, nie tylko jako ważne forum prezentacji problemów istotnych dla danego miasta i regionu. Przeobrażenie się z periodyków w dzienniki nadało tej prasie charakter bardziej konkurencyjny względem tytułów stołecznych, również ze względu na szersze spectrum poruszanych spraw, a zwłaszcza dostarczanych informacji lokalnych i regionalnych[26]. Pierwsza wojna światowa o tyle odmieniła sytuację prasy brytyjskiej, że z jeszcze większą mocą uzmysłowiła rządzącym , jak istotnym instrumentem wpływania na opinię publiczną są środki masowego przekazu Zmieniły się oczekiwania wobec prasy, która powinna nie tylko informować, ale przede wszystkim powinna być narzędziem propagandowego oddziaływania na społeczeństwo. Zadecydowano zarazem o dyscyplinowaniu mediów, a nawet wprowadzeniu cenzury prewencyj-

[24] Tamże, s. 61.
[25] Tamże, s. 62.
[26] Tamże, s. 63.

nej[27]. Poza tym można powiedzieć, ze pierwsza wojna światowa była dla brytyjskiej sfery komunikowania społecznego okresem bardzo ważnym. Jej zakończenie oznaczało koniec starego porządku wiktoriańskiego oraz początek nowej ery, wyznaczonej przez narodziny elektronicznych środków przekazu i zmiany zachodzące na łonie prasy drukowanej[28]. Okres międzywojnia przyniósł liczne działania na rzecz budowy kolejnych instytucji ułatwiających kontakty rządu i jego agend z opinia publiczna. Ministerstwo Lotnictwa zostało pierwszym resortem, który ustanowił własnego rzecznika prasowego. Ustanowienie w roku 1926 Zarządu ds. Marketingu Państwowego oznaczało nadejście ery zorganizowanej i prowadzonej na szeroką skalę działalności propagandowo-informacyjnej[29]. Ukoronowaniem rządowej strategii wpływania na media stało się utworzenie w 1931 roku Biura Prasowego w siedzibie brytyjskiego premiera. Narodziły się wtedy regularne spotkania z wybranymi reprezentantami prasy[30]. Można powiedzieć, że okres międzywojenny charakteryzowały w działalności wydawniczej dwa zjawiska:

- wyraźne poszerzenie rozmiarów rynku, zarówno od strony podaży jak i popytu
- wzrost znaczenia wielkich imperiów prasowych, widoczny zwłaszcza w latach 30.

Te dwa zjawiska w głównej mierze zdecydowały o obliczu prasy brytyjskiej w okresie międzywojennym. Na uwagę zasługują natomiast także inne procesy, kształtujące obraz gazet i czasopism

[27] Tamże, s. 76.
[28] Tamże, s. 77.
[29] Tamże, s. 80.
[30] Tamże, s. 82.

tego okresu. Jednym z nich był wzrost znaczenia prasy lewicowej, której reprezentantem był między innymi dziennik „Daily Herald”[31]. Innego rodzaju zjawiskiem był proces jakościowych przeobrażeń, jakim podlegała prasa brytyjska. Jego wyznacznikiem stała się bardziej nowoczesna i urozmaicona szata graficzna, zwiększona objętość oraz podniesienie merytorycznego poziomu publikacji[32]. W 1939 roku rozpoczęła się druga wojna światowa, która miała zdecydowanie negatywny wpływ na rozwój prasy i dziennikarstwa na Wyspach. Po pierwsze prasa znalazła się pod presją władz, zmierzających do ograniczenia jej swobód pod pretekstem konieczności zachowania narodowej jedności oraz podtrzymania morale społecznego, co kłóciło się z oczekiwaniami czytelników, którzy chcieli informacji pełniej i obiektywnej. Kolejnym problemem był niedostatek materiałów poligraficznych: papieru, farby drukarskiej i innych surowców niezbędnych dla edycji gazet[33]. Poważnym problemem dla ówczesnej prasy były także braki kadrowe. Do 1944 roku ponad trzecia część czynnych zawodowo dziennikarzy służyła w wojsku, redakcje natomiast obsługiwane były przez zdziesiątkowane zespoły dziennikarskie[34]. Równocześnie rosły koszty druku, co przy drastycznym spadku liczby emitowanych reklam miało negatywne konsekwencje dla stanu finansów prasy[35]. Podobnie jak pierwsza, tak i druga wojna światowa wywarła wpływ nie tylko na brytyjski system medialny, ale również na działalność poszczególnych jego ogniw.

[31] J. W. Adamowski, *Czwarta władza…*, dz. cyt.
[32] Tamże.
[33] Tamże, s. 90.
[34] Tamże, s. 90-91.
[35] Tamże.

Generalnym niejako skutkiem tego trudnego okresu, była dalsza demokratyzacja prasy i radia. Media masowe stały się bardziej podatne na wymóg prezentacji różnorodnych treści politycznych, także bardziej uwrażliwione na przeobrażenia społeczne[36]. Generalnie należy podkreślić, że druga wojna światowa osłabiła wpływ prasy drukowanej na opinie publiczną w Wielkiej Brytanii. Działania wojenne oraz zmiany zachodzące w życiu społeczno-politycznym rodziły potrzebę szybkiego przepływu informacji. Znacznie bardziej efektywnym środkiem przekazu okazała się pod tym względem radiofonia[37]. Zmiany jakościowe i ilościowe w grupie ogólnokrajowych gazet brytyjskich jakie dokonały się po drugiej wojnie światowej, charakteryzowało:

- utworzenie nowego lub likwidacja już istniejącego tytułu,
- przekształcenie już istniejącego pisma w nowe,
- zmiany dotychczasowego statusu gazety, czego dowodem jest na przykład dawny „Manchester Guardian", od 1959 roku drukowany w Londynie, od 1961 pod zmienioną nazwą „Guardian".

Cechą charakterystyczną okresu po roku 1945 stała się bogatsza oferta informacyjna, a tym samym wzmożona konkurencja pomiędzy gazetami. Decydujący wpływ na to miało pojawienie się nowych mediów, zwłaszcza telewizji. Wyróżnić można kilka faz procesu zmian na rynku prasowym w Wielkiej Brytanii. Pierwsza przypadła na lata 1945 – 1955, czyli okres bezpośrednio powojenny, a jej cecha charakterystyczną były wysokie nakłady gazet, mimo

[36] Tamże, s. 92.
[37] Tamże, s. 92-93.

racjonowania zakupów papieru przez państwo[38]. Faza druga przypadła na późne lata 50. i dekadę lat 60., kiedy wiele tytułów zniknęło z rynku (jak na przykład „Sudany Chronicle", czy czasopismo ilustrowane „Picture Post")[39]. Trzeci okres ożywienia na rynku prasowym w Wielkiej Brytanii zrodziła „rewolucja Wapping", w efekcie której dokonało się przejście w działalności wydawniczej na nowe techniki druku oraz znaczące redukcje personelu zatrudnionego w branży wydawniczej. W rezultacie odnotowano wzrost zysków wydawców oraz ożywienie po stronie popytowej, będące skutkiem ponownego zainteresowania czytelników „odnowioną" prasą. To właśnie wtedy pojawiły się nowe brytyjskie dzienniki takie jak „Independent" czy „Today". Czwarty okres ożywienia rynkowego przypadł na lata 1993 – 1995 i związany był z tak zwaną wojną cenową, prowadzoną przez dwa największe dzienniki prestiżowe: „Daily Telegraph" i „Times". Obniżenie cen obu gazet miało pozytywny wpływ na popyt zgłaszany przez czytelników, ale tez i negatywny na rozwój innych gazet, zwłaszcza słabszych ekonomicznie. Dzisiaj również mamy do czynienia z kolejna faza ożywienia na rynku prasowym, wywołaną przejściem kilku gazet ogólnokrajowych na inny format druku (najczęściej tabloidowy). Dotyczy to zwłaszcza takich dzienników jak „Independent" i „Times", które dzięki takiemu posunięciu dość znacząco podniosły sprzedaż[40].

Obecnie najbardziej znane i prestiżowe gazety ukazują się w Londynie, choć słynną Fleet Street zastąpiło portowe przedmieście tego miasta, czyli Wapping. Obecnie rynek prasowy w Wielkiej

[38] Tamże, s. 94.
[39] Tamże, s. 95.

Brytanii to około 100 dzienników, ponad 1300 tygodników i prawie 8000 czasopism (70% z nich to magazyny specjalistyczne). W ostatnich latach to właśnie rynek czasopism specjalistycznych charakteryzuje się największą dynamiką rozwoju – w latach od 1983 do 1998 roku liczba tytułów w tej kategorii wzrosła aż o 50%. Równie szybko rozwija się rynek prasy darmowej, gdzie dominują tygodniki. Liczbę tytułów tej prasy szacuje się na około 800, a ich łączny nakład w połowie lat dziewięćdziesiątych wyniósł około 33 miliony egzemplarzy. Brytyjskie gazety codzienne, zwykle klasyfikuje się w trzech podstawowych kategoriach:

- prasa prestiżowa, do której zalicza się: „The Times", „The Guardian", „The Daily Telegraph", „The Financial Times" oraz „The Independent"
- prasa popularna, ale nie sensacyjna: „Daily Mail", „Daily Express"
- prasa sensacyjna: „Daily Mirror", „The Sun", „Daily Star"

Prasa popularna, w odróżnieniu od prasy prestiżowej skierowana jest do mniej wymagających czytelników. Skupia ona swoją uwagę na wydarzeniach szczególnie o posmaku sensacji, mniej eksponując wiadomości ze świata. Posługuje się potocznym językiem, korzysta z nowych słów i wyrażeń, wypełniona jest wielkimi nagłówkami i tytułami oraz przyciągającymi wzrok zdjęciami i fotografiami. Gazety popularne ukazują się w mniejszym formacie niż prasa prestiżowa i maja większe nakłady. Wynika to ze sposobu finansowania obu typów prasy. Prasa popularna czerpie dochody przede wszystkim ze sprzedaży egzemplarzy gazet, natomiast prasa

[40] J. W. Adamowski, *Czwarta władza…*, dz. cyt., s. 95-96.

prestiżowa utrzymuje się głównie z reklamy[41]. Dużą popularnością w Wielkiej Brytanii cieszą się również dzienniki regionalne. 90% dorosłych Brytyjczyków deklaruje, że regularnie czyta jedną gazetę regionalną lub lokalną[42]. Również gazety niedzielne zajmują silną, decydującą o jego specyfice pozycję na brytyjskim rynku prasowym. Jedną z konsekwencji ich olbrzymiej popularności jest brak typowych magazynów społeczno-politycznych i informacyjnych[43]. Gazety niedzielne, choć są powiązane z dziennikami poprzez strukturę wydawniczą i własnościową, mają odrębne redakcje i profile. Ich zawartość stanowi swego rodzaju podsumowanie minionego tygodnia, dlatego też znacznie więcej miejsca poświęcają one na komentarze, publicystykę i analizę[44].

Prasa brytyjska dość wcześnie mogła sobie pozwolić, w porównaniu z krajami kontynentalnej Europy, na otwartą debatę polityczną, prowadzoną z wykorzystaniem humoru, który stał się wygodną i bezpieczna bronią przeciwko adwersarzom politycznym. Swoboda wypowiedzi dziennikarskiej nie jest jednak nieograniczona, choć sytuacja prasy brytyjskiej w tym zakresie jest specyficzna i wyjątkowa w Europie. W Wielkiej Brytanii nie ma bowiem pisanej konstytucji definiującej i gwarantującej wolności obywatelskie, nie ma również ustawy prasowej określającej zakres wolności prasy i wskazującej sposoby jej ochrony. Koronną zasadą brytyjskiej doktryny prawnej jest założenie, że każdy obywatel ma swobodę działania we wszystkim, co nie jest ograniczone prawem, a te ogranicze-

[41] L. Słupek, *Rynek mediów*..., dz. cyt., s. 36-38.
[42] Tamże.
[43] Tamże, s. 39-40.
[44] Tamże.

nia, obejmujące także wolność wypowiedzi, zawarte są zarówno w prawie sytuowanym, jak i powszechnym[45]. Zasady funkcjonowania mediów wyznaczone są na podstawie różnych przepisów, które odnoszą się w większości również do innych dziedzin życia gospodarczego i społecznego. Kontrolę nad tym funkcjonowaniem sprawują, obok organów powoływanych w tym celu, także pewne instytucje ogólne. Działalność prasy, podobnie jak działalność wszystkich gałęzi przemysłu, jest regulowana przez prawodawstwo wyznaczające zasady uczciwej konkurencji. Podstawowe znaczenie mają tutaj dwie ustawy: *Fair Trading Act* z 1973 roku oraz *Competition Act 1980*, które składają w ręce Urzędu ds. Handlu, Komisji ds. Fuzji i Monopoli oraz Sekretarza Stanu ds. Przemysłu i Handlu szerokie uprawnienia w zakresie czuwania nad prawidłowością funkcjonowania mechanizmów przemysłu i handlu. O tym, że regulacje te obejmują również działalność mediów, świadczy fakt, że postrzegana jest ona w pierwszej kolejności jako forma działalności ekonomicznej[46]. Do ustaw regulujących zawartość publikacji prasowych należą między innymi: *Official Secrets Act* z 1911 roku, zabraniający publikowania tajnych informacji, które zagrażałyby interesowi państwa i narodu; *Children's and Young Person's Act* z 1933 roku i *Obscene Publications Act* z 1955 roku, zobowiązujące dziennikarzy do niepublikowania treści mogących zaszkodzić psychicznemu i moralnemu rozwojowi najmłodszych odbiorców; *Administartion of Justice Act* z 1960 roku, przestrzegający przed ferowaniem wyroków sądowych; *Defamation Act* z 1952 roku, chroniący przed zniesławieniem;

[45] Tamże, s. 35.

Prevention of Terrorism Act z 1989 roku, obligujący media do przekazywania wszystkich informacji, które byłyby pomocne w walce z terroryzmem. Ta specyficzna sytuacja prawna prasy brytyjskiej w dużej mierze oparte jest na precedensach i prawie zwyczajowym. Kolejnym czynnikiem składającym się na system prawny W Wielkiej Brytanii jest odmienność regulacji prawnych w poszczególnych częściach Zjednoczonego Królestwa[47]. Jeśli chodzi o powstawanie nowych tytułów na rynku prasowym, to decydują o tym wyłącznie prawa wolnego rynku. Jedynie uregulowania prawne wprowadzają pewne ograniczenia w zakresie koncentracji własności tytułów. Rozpoczynając wydawanie nowego tytułu prasowego, należy go najpierw, na mocy *Post Office 1969*, zarejestrować w Urzędzie Pocztowym i wnieść stosowną opłatę pocztową, gdyż zarejestrowane tu tytuły są kolportowane przez krajową pocztę prasową. W zależności od wysokości wniesionej opłaty prasa będzie następnie rozpowszechniana na zasadach wspólnym przesyłkom pierwszej i drugiej kategorii. Oprócz powyższego wymogu istnieją jeszcze wewnętrzne przepisy pocztowe regulujące wielkość i wagę druków[48]. Każdy egzemplarz pisma powinien być opatrzony nazwą i adresem drukarni. Za brak adresu drukarni karany jest wydawca. Podstawą prawna tych wymogów jest *Newspaper Printers and Reading Rooms Appeal Act 1869* oraz orzeczenia w sprawach *A – G v Beauchamp (1920) 1 KB 650* i *R v Oakes (1959) 2 QB 350.* Ustawa ta zobowiązuje również każdą drukarnię do zachowania przynajmniej jednej kopii każ-

[46] B. H. Bladocha, *Wolność słowa w systemie medialnym Wielkiej Brytanii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2003, s. 193-194.
[47] L. Słupek, *Rynek mediów*…, dz. cyt., s. 35.
[48] B. H. Bladocha, *Wolność słowa*…, dz. cyt., s. 196.

dego numeru na okres sześciu miesięcy i oznaczeniu na tej kopii nazwy i adresu zleceniodawcy druku. Niewypełnienie tego obowiązku jest karane grzywną. Ponadto jedna kopia każdego numeru powinna być przesłana do Biblioteki Brytyjskiej. Rejestracja dopełniona w taki sposób nie chroni jednak praw właścicieli prasy do tytułów. Każdy inny wydawca może rozpocząć druk pisma o tym samym tytule. Również prawo autorskie nie chroni tytułów prasowych. Jedynym sposobem na ustrzeżenie się przed kradzieżą tytułu prasowego jest zastrzeżenie go jako znaku towarowego. Wydawca istniejącego tytułu może także starać się w sądzie o uzyskanie decyzji wstrzymującej wydawanie nowego pisma pod tą samą nazwą[49]. Nowo powstałe tytuły oraz te już istniejące zobowiązane są do przestrzegania pewnych reguł postępowania w zakresie swojej działalności programowej[50]. Brytyjska prasa drukowana nie posiada żadnego statutowego ciała nadzorczego, które kontrolowałoby treści publikacji. Nie istnieje również żaden kodeks zawodowy, do którego przestrzegania dziennikarze są zobowiązani. Działalność prasy drukowanej jest podporządkowana mechanizmom samokontroli[51]. W Wielkiej Brytanii nie ma ustaw określających prawne ramy działalności czasopism i gazet, pomimo wielokrotnie wygłaszanych opinii postulujących potrzebę wprowadzenia tego rodzaju rozwiązań. Niemniej jednak gazety i czasopisma muszą przygotowywać swe publikacje w ramach pięciu wyraźnie zakreślonych ograniczeń natury prawnej. Granice te stanowią: zniesławienie, publikacje obsceniczne, podżeganie do nienawiści rasowej, bluźnierstwo i podejmowanie

[49] Tamże, s. 196-197.
[50] Tamże, s. 198.

akcji wywrotowych[52]. Samokontrola (samoregulacja) w sferze mediów polega na wypracowaniu takich zasad działania, które nie naruszałyby fundamentalnej zasady wolności wypowiedzi, a jednocześnie chroniłyby interesy dziennikarzy, wydawców, właścicieli, reklamodawców i odbiorców. Takie funkcje, regulowania działalności mediów w wymiarze etycznym powierzone zostały między innymi powołanej do życia w 1953 roku Radzie Prasowej, która została zastąpiona w 1991 roku Komisją Zażaleń Prasowych. Podobną rolę spełnia też kodeks etyki dziennikarskiej, opracowany przez Brytyjskie Narodowe Stowarzyszenie Dziennikarzy[53]. Podstawowym polem, na którym realizowana może być swoboda wypowiedzi w demokratycznym państwie, jest nieskrępowana działalność mediów. „Wolność prasy" jest terminem ściśle związanym z wolnością słowa, wyznaczanym przez sposób rozumienia i zakres tego pojęcia[54]. W brytyjskim prawie brak jest zapisu odnoszącego się w sposób bezpośrednio tego zagadnienia. Żadna ustawa nie określa czym jest wolność prasy i jakie są jej granice. Brak jest także jakichkolwiek bezpośrednich prawnych gwarancji tej swobody. Jej pojęcie jest jednak precyzowane w oświadczeniu członków *Third Royal Commission on the Press* z 1977 roku: „ Definiujemy wolność prasy jako taki stopień swobody, jaki jest niezbędny dla umożliwienia właścicielom tytułów, wydawcom i dziennikarzom działania w interesie publicznym, poprzez publikację faktów i opinii, bez których demokratycz-

[51] Tamże, s. 201.
[52] J. W. Adamowski, *Czwarty stan…*, dz. cyt., s. 313.
[53] L. Słupek, *Rynek mediów…*, dz. cyt., s. 36.
[54] B. H. Bladocha, *Wolność słowa..*, dz. cyt., s. 209.

ny elektorat nie mógłby formułować odpowiedzialnych sądów”[55]. Wolność prasy i słowa, opiera się w Zjednoczonym Królestwie na czterech zasadniczych filarach: zasada jawności procesu, prawo do rozpoznania sprawy przez sędziów przysięgłych, zakaz cenzury prewencyjnej i prawo Prokuratora Generalnego do decydowania o zakresie „interesu publicznego”. Te fundamenty prawne kształtowały się na przestrzeni wieków i do dziś nie wszystkie zachowały pierwotnie im przypisany ochronny w stosunku do wolności wypowiedzi charakter. Wszystkie jednak służą w życiu codziennym zabezpieczeniu prawa społeczeństwa do bycia informowanym oraz prawa mediów do informowania[56].

2 Wizerunek UE w dzienniku „The Guardian”

Gazeta „The Guardian” jest brytyjską gazetą reprezentującą prasę prestiżową. Wydawana jest od roku 1921. Początkowo ukazywała się pod tytułem „Manchester Guardian”, jednak nazwa ta została zmieniona na „The Guardian” po przeniesieniu siedziby gazety do Londynu w 1959 roku. „The Guardian” jest jedynym brytyjskim dziennikiem regionalnym, któremu udało się przekształcić w gazetę ogólnokrajową. Jest to poważna gazeta o liberalnej orientacji i niewielkim nakładzie, około 400 tysięcy egzemplarzy[57]. „The Guardian” wspiera europejską integrację, nie zgadza się natomiast na stworzenie z Unii Europejskiej federacji[58]. Redakcja gazety sądzi, iż

[55] Tamże.
[56] Tamże, s. 212.
[57] L. Słupek, *Rynek mediów…*, dz. cyt., s. 37.
[58] C. Swatridge, *Europe and the British press*, [w:] *European Integration Studies*, Miscolc 2003, s. 40.

Unia Europejska jest organizmem przeobrażającym się, a każde jej poszerzenie wymaga zmian w stosowanych procedurach i zmian priorytetów. Każde poszerzenie musi się odbyć kosztem pogłębienia lub odwrotnie[59]. „The Guardian" nie jest gazetą ustosunkowaną negatywnie do Unii Europejskiej. Wydaje się, że w swoich zamierzeniach chce realistycznie opisywać to, co dzieje się na arenie UE. W celu zbadania wizerunku Unii Europejskiej w gazecie „The Guardian" przeanalizowałam artykuły, które ukazały się na jej łamach w ciągu kilku ostatnich miesięcy. Były to artykuły pt. *Constitutional colundrums*, autorstwa Leader z 10 maja 2007 roku, *The price of being left alone has been the tolerance of mass murder*, autorstwa G. Monbit z 8 maja 2007, *EU protests over Russia attacks on ambassadors*, I. Traynor z dnia 3 maja 2007, , *Discretion and denial*, M. Berlins z 23 kwietnia 2007, *Fees for calls from UE will fall* autorstwa J. Prescott z 26 maja 2007 roku, *UE refuses to lift boycott of Palestinian government*, R. McCarthy z 27 kwietnia 2007, artykuł pt. *UE agrees to common child support laws*, C. Brand z 20 kwietnia 2007 roku oraz artykuł *Germany plans new EU-wide history book*, autorstwa I. Traynor z 23 lutego 2007 roku. Znajdujemy w niej zarówno pozytywne jak i negatywne treści na temat Unii Europejskiej i krajów do niej należących. Czytając artykuły gazety „The Guardian", mogłam przekonać się, że Unia Europejska, a także państwa członkowskie, wzbudzają nadal wiele emocji w Brytyjczykach. Przykładem może być artykuł *Constitutional colundrums* na temat unijnej konstytucji. Powodem powstania artykułu była nadchodząca

[59] http://www.cie.gov.pl/futurum.nsf/media?open&media=pap&cat=2003104, z dnia 20.05.2007.

wizyta nowego prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy w Niemczech. Wizyta ta miała wyjaśnić problem Eurokonstytucji, jaki się pojawił dwa lata temu, gdy Francja i Holandia odrzuciły jej projekt. Sytuacja ta została określona przez autora artykułu słowem „bagno" („The imminent arrival of Mr Sarkozy is exercising Germany, who is determined to use its presidency to end the quagmire created two years ago by the French and Dutch rejection of the constitution".), które dobitnie wskazuje nam jakie zdanie na temat tego, co dzieje się w Europie ma gazeta „The Guardian". Czytamy dalej w artykule, iż rząd niemiecki chce podpisania mini-porozumienia zamiast Konstytucji. Problemem jest natomiast zarówno forma, zawartość jak i sposób przyjęcia tego porozumienia. Niemcy chcą ocalić z oryginalnego tekstu konstytucji ile się da, Francja chce mini-konstytucji, w której będzie się znajdowało tylko to co istotne. Chce dokładnego określenia granic Europy i zerwania rozmów na temat wstąpienia do UE z Turcją oraz rozciągnięcia zakresu głosowania kwalifikowaną większością na Radę Europejską, na co nie ma zamiaru godzić się Wielka Brytania.

Nowa Konstytucja zmieniłaby również sposób głosowania z takiego gdzie waga głosów danego państwa członkowskiego jest zdeterminowana przez liczbę jego mieszkańców, na taki gdzie głosowanie będzie się odbywać na zasadzie podwójnej większości. Ten pierwszy pozwalał uwzględnić małe państwa, drugi natomiast zwróci dominującą pozycję państwom dużym. Jest to warunek, bez którego Niemcy nie podpiszą porozumienia („Mr Sarkozy wants to extend the scope of qualified majority voting, rather than unanimity, in the European Council, but this will be resisted by Britain, sensitive to

any further transfer of sovereignty to Brussels. The system of voting would also change from one where the voting weight of each member state is determined by population, but favours small countries, to one in which a double-majority of members of the council and majority of the population would be used, restoring the position of bigger nations. This is Germany's non-negotiable demand").

Polska, Czechy i Niderlandy chcą dać parlamentom narodowym możliwość blokowania ustawodawstwa UE. Wielka Brytania nie chce Konstytucji w ogóle. Jak pisze autor artykułu byłby to smutny koniec marzeń o Eurokonstytucji („The mini-treaty will be a sad end to a constitution which started with such lofty hopes"). Według autora artykułu, eurosceptycyzm przestał być monopolem Wielkiej Brytanii, ale nie można go oczekiwać od takich krajów jak Polska czy Irlandia. Polska otrzymała z UE większe środki niż Niemcy po wojnie, w ramach planu Marshalla. W Niemczech, Francji czy Holandii ryzyko wystąpienia marazmu jest o wiele większe[60]. Kraje członkowskie według gazety są skazane na niepowodzenie w sprawie eurokonstytucji, w momencie gdy każdy z nich broni swojego zdania, nie zważając na racje innych. Podobną sytuację zauważamy również w artykule *Germany plans New EU-wide story book*, gdzie czytamy o pomyśle Niemiec, by stworzyć jedną uniwersalną książkę do nauki historii, na terenie Unii Europejskiej. Decyzja o powstaniu takiej książki ma być podjęta przez wszystkie państwa członkowskie, autor artykułu jest jednak sceptycznie nastawiony do pomysłu Niemiec. Uważa również, że państwa członkowskie Unii Europejskiej nie wyrażą aprobaty dla tego pomysłu. Czytamy mię-

dzy innymi o Polsce, która niedawno oskarżyła Niemcy o zmienianie historii, poprzez otwarcie muzeum dedykowanego wypędzonym z terenu Rzeczpospolitej Polskiej po zakończeniu Drugiej Wojny Światowej („Poland has repeatedly accused Germany of seeking to rewrite history because of a campaign for a museum dedicated to the fate of Germans driven out of eastern Europe at the end of the war. The Czechs would also bridle at the idea of a common history book proposed by Germany. The Dutch and the Danes may also have reservations")[61]. „The Guardian" posiada również ciekawe zdanie na temat przestrzegania praw człowieka w Unii Europejskiej. Gazeta zastanawia się w artykule *The price of being left alone has been the tolerance of mass murder*, co musiałoby się stać aby wykluczyć dane państwo z organizacji praw człowieka w Europie. Miałoby to być prześladowanie gejów, torturowanie i zabijanie politycznych oponentów czy prowadzenie nielegalnej wojny? W tym samym momencie kiedy gazeta zadaje to pytanie, sama na nie odpowiada przecząco („What would it take to disqualify a nation from running Europe's official human rights organisation? Persecuting gays? Not a hope. Torturing and murdering political opponents? Forget about it. Waging an illegal war? You must be joking. The Council of Europe doesn't seem to care who speaks on its behalf"). Powodem do napisania tych słów było rychłe przejęcie przez Serbię prezydencji w Radzie Europy. Państwa europejskie w mniemaniu „The Guardian" rozpoczęły krytykę tego państwa bezpodstawnie, ponieważ według gazety same mają sobie wiele do zarzucenia. Gazeta zastanawia się

[60] Leader, *Constitutional conundrums*, The Guardian, z dnia 10.05.2007.
[61] I. Traynor, *Germany plans new EU-wide history book*, The Guardian, 23.02.2007.

nad tym, kto pierwszy z krajów europejskich powinien rzucić kamieniem w Serbię. Czy mają to być Wielka Brytania, Niemcy, Włochy, Macedonia i Szwecja, które pomagały CIA w nadzwyczajnym programie, polegającym na porywaniu ludzi i dostarczaniem ich do stanów, które będą ich torturować w imieniu Stanów Zjednoczonych? Czy może ma to być Polska i Rumunia, które prawdopodobnie posiadały na swoim terenie amerykańskie tajne więzienia? Również Austria, Niemcy i Wielka Brytania polegając na nic nie znaczących obietnicach dyplomatycznych przekazywały uchodźców rządom torturującym więźniów. Polska ostrzega, że „nauczyciele, którzy ujawnią swoją homoseksualność będą zwalniani z pracy". Francja wspiera afrykańskich „genocidaires[62]". Hiszpania repatriuje samotne dzieci. Ukraińska policja torturuje pracowników seksualnych i zmusza ich do przyznania się do przestępstw, których nie popełnili. Wielka Brytania zapowiada pokojowy protest i kontynuuje okupowanie kraju nielegalnym najazdem („But who will cast the first stone? There is scarcely a government that does not have something to hide. The UK, Germany, Italy, Macedonia and even Sweden have been assisting the CIA's "extraordinary rendition programme, kidnapping people and delivering them to states that will torture them on the US's behalf. Poland and Romania seem to have let the US use secret detention centres on their soil. Austria, Germany and the UK rely on worthless diplomatic assurances to justify handing refugees to governments that torture prisoners. Poland warns that "teachers who reveal their homosexuality will be fired from work". France

[62] Członkowie plemienia Hutu, którzy w 1994 roku brali udział w masakrze wymierzonej przeciwko ludziom z plemienia Tutsi, [z:] http://www.bbc.co.uk/polish

supports African genocidaires. Spain repatriates unaccompanied children. Ukrainian police torture sex workers and force them to confess to crimes they did not commit. The UK bans peaceful protest and continues to occupy the country it illegally invaded")[63]. Według członków Unii Europejskiej nie są to fakty ważne i dlatego też państwa członkowskie postanowiły ignorować swoje własne nadużycia. Autor zauważa że postępując w taki sposób państwa europejskie tylko udowadniają wszystkim wokoło, że Rada Europy jest instytucją nie potrzebną. Ważnym elementem stosunków międzynarodowych Unii Europejskiej są jej stosunki z Rosją. Z artykułów zamieszczonych w gazecie „The Guardian" można mniemać, że Unia nie bardzo wie, jak powinny wyglądać jej stosunki z tym państwem. Dowody na to zauważyć można w artykule *EU protests over Russia attacks on ambassadors*, dotyczącym konfliktu Rosji z Estonią, w sprawie przeniesienia pomnika rosyjskiego żołnierza w inne miejsce. W artykule tym czytamy, że Unia Europejska wystosowała dyplomatyczne pismo do rządu rosyjskiego w sprawie zaprzestania ataków na europejskich dyplomatów w Moskwie („Germany, which is chairing the EU, delivered a diplomatic protest to the Russian government after the Estonian and Swedish ambassadors in Moscow were assaulted by youth activists loyal to President Vladimir Putin. In Brussels, the European commission voiced "deep concern regarding the increasing violence around the Estonian embassy in Moscow" and demanded that the Russian authorities honour their obligations to protect foreign diplomats"). Jednocześnie jednak czytamy, że sto-

/040405_rwanda_3.shtml, z dnia 13.05.2007.

sunki UE z Rosją są trudne z tego względu, iż wschodnia część Unii Europejskiej jest uzależniona od Rosji choćby poprzez pobierany stamtąd gaz. Ta część Unii chce uniknąć niepotrzebnych dyskusji mogących im zaszkodzić. Natomiast druga część Unii jest jak najbardziej za tym, by UE sprzeciwiła się Kremlowi („Western Europe, dependent on Russia for much of its gas, is anxious to avoid damaging disputes with Moscow, while eastern European members are eager for the EU to stand up to the Kremlin")[64]. Po raz kolejny gazeta wskazuje na istniejące w Unii Europejskiej rozbicie. Gazeta nie krytykuje samej idei UE, nie pochwala natomiast pomysłu stworzenia z Unii Europejskiej federacji, dlatego też często wskazuje na różnice występujące między państwami członkowskimi. Podobna sytuacja ma miejsce, gdy czytamy w „The Guardian" o próbie stworzenia przez UE prawa uznającego za przestępstwo zaprzeczanie istnienia Holocaustu. Gazeta pisze o tym, że wreszcie Wielka Brytania wyszła na prostą. Po sześciu latach negocjacji, upadł pomysł stworzenia takiego prawa. Jak pisze gazeta „brednie" powstałe w Brukseli, były dużo większe, niż wszyscy się spodziewali („Britain is off the hook. After six years of negotiations, the European Union has failed in its attempt to foist on reluctant countries – Britain included – a law criminalizing denial of the Holocaust. The fudge that emerged from Brussels last week was far less than its sponsors, especially Germany, had hoped"). Czytamy, że dobrze się stało, iż próba stworzenia takiego prawa nie powiodła się, ponieważ różne

[63] G. Monbit, *The price of being left alone has been the tolerance of mass murder*, The Guardian, z dnia 08.05.2007.
[64] I. Traynor, *EU protests over Russia attacks on ambassadors*, The Guardian, z dnia 03.05.2007.

kraje i różni ludzie cierpieli podczas wojny w różny sposób. Jest naturalne, że reakcje poszczególnych krajów na to, co się działo podczas wojny nie powinny być na siłę dopasowywane do jednego europejskiego „kaftanu bezpieczeństwa" („Different countries and peoples suffered differently. It is right that national reactions should not be forced into a one-size-fits-all European straitjacket")[65]. W dzienniku czytamy nie tylko o tym, jak mało zgrane są państwa w Unii Europejskiej. Gazeta wskazuje również na pozytywne i warte uwagi działania UE i jej państw członkowskich. „The Guardian" popiera wiele działań Unii Europejskiej, jak chociażby pomysł obniżenia opłat za rozmowy z telefonów komórkowych w ramach UE. W artykule *Fees for calls from UE will fall*, czytamy, że w końcu brytyjscy wczasowicze mogą powiedzieć „wielkie dzięki" Unii Europejskiej („British holidaymakers travelling in Europe this summer can finally say a big thank you to the European Union"). Ma tak się stać dlatego, iż w rekordowym tempie została przyjęta przez Unię Europejską ten projekt i prawdopodobnie już od lipca rozmowy w ramach UE będą dużo tańsze[66]. Czytając kolejny artykuł, *UE refuses to lift boycott of Palestinian government*, również ma się wrażenie, że dziennik „The Guardian" pochwala postawę UE. Czytamy o tym jak Unia Europejska odmówiła podniesienia bojkotu przeciwko nowemu rządowi Palestyny („The European Union said today it would not lift a boycott of the Hamas-dominated Palestinian government, despite warnings from aid organizations that the structure of a future Palestinian state is being severely eroded"). UE swoje

[65] M. Berlins, *Discretion and denial*, The Guardian, z dnia 23.04.2007.
[66] J. Prescott, *Fees for calls from UE will fall*, The Guardian, z dnia 26.05.2007.

postępowanie uzasadniała troską o ludność Palestyny, która pozbawiona pomocy finansowej, nie poradzi sobie. Nie można karać zwykłych ludzi, za postępowania rządu[67]. Kolejny artykuł również ma wydźwięk pozytywny. Gazeta pisze o tym, jak UE rozwiązała problem rodziców i dzieci, które poprzez wyjazd do innego kraju, utraciły możliwość otrzymywania alimentów od osób pozostających w ich rodzinnym kraju („European Union countries agreed yesterday to bolster the rights of parents and couples trying to collect child support payments across EU borders"). Unia Europejska postanowiła wspierać prawa dzieci i rodziców chcących uzyskiwać alimenty od swoich wierzycieli na terenie całej Unii, między innymi poprzez uproszczenie procedur które na to pozwalają[68].Podsumowując mogę powiedzieć, że „The Guardian" jest gazetą, która realistycznie patrzy na działania Unii. Nie próbuje jej ani szkalować ani wychwalać. Wydaje się, że dla tego dziennika ważna jest prawda, którą powinni znać jej czytelnicy. Wizerunek Unii Europejskiej jest w tej gazecie taki, na jaki w danym momencie swego istnienia zapracowała.

3 Obraz UE w gazecie „The Sun"

Gazeta „The Sun" to poranny dziennik brytyjski, utworzony w Londynie w 1964 roku jako następcę gazety „Daily Harold". Pismo ma charakter bulwarowy i sensacyjny. Gazeta ma najwyższy

[67] R. McCarthy, *UE refuses to lift boycott of Palestinian government*, The Guardian, z dnia 27.04.2007.
[68] C. Brand, *UE agrees to common child support laws*, The Guardian, z dnia 20.04.2007.

nakład wśród codziennej prasy anglojęzycznej, około 3,4 mln egzemplarzy. „The Sun" to gazeta szukająca sensacji, dlatego też artykuły o Unii Europejskiej są zazwyczaj stronnicze. Aby zbadać Wizerunek Unii Europejskiej w gazecie „The Sun" przeanalizowałam artykuły pt. *New campaign gives us a voice*, R. Lea z 15 marca 2007, *Brussels doubts* również z 15 marca 2007 roku, *UE in new grab for more power*, M. Lea z 26 kwietnia 2007, *EU constitution plot is leaked* z dnia 27 stycznia 2007 roku oraz *PM smuggles in new EU treaty*, autorstwa G. Pascoe-Watson z 25.04.2007. Już gdy czytamy nagłówki artykułów zamieszczonych w gazecie, możemy zauważyć jaki stosunek do Unii Europejskiej ma dziennik „The Sun". Występujące w tytułach wyrazy: *grab*, *smuggles* czy *doubts* wyraźnie podkreślają to w jaki sposób autorzy tych artykułów myślą o Unii Europejskiej.

Czytając artykuły zamieszczane w tym dzienniku, możemy łatwo zauważyć, że ich treść doskonale pasuje do tytułów. Gazeta nie zgadza się z ideą Unii Europejskiej. "The Sun" popiera kampanię nowo powstałej grupy Global Vision, opowiadającej się za tym by zmienić stosunki Wielkiej Brytanii z Unią Europejską. Grupa ta uważa że Wielka Brytania byłaby o wiele lepiej prosperującym krajem, gdyby ograniczyła swoje powiązania z Unią Europejską. Popierani przez Brytyjczyków nie chcą, by o ich życiu decydowali Brukselscy biurokraci. Uważają, że utworzenie wraz z innymi krajami Wspólnego Rynku było błędem. Pojawia się również kwestia pieniędzy wpłacanych na Unijne konto, które mogłyby być przeznaczone

na brytyjskie szkoły i szpitale[69]. W kolejnym artykule czytamy, że w dniu pięćdziesiątej rocznicy podpisania traktatu pozwalającego na rozpoczęcie działań zmierzających do utworzenia Unii Europejskiej, nie będzie tańców na ulicach Wielkiej Brytanii. Gazeta pisze, że Brytyjczycy powinni podążać za grupą Global Vision. Grupa nie powinna zgadzać się na jakiekolwiek próby wskrzeszenia idei Konstytucji Europejskiej, powinna słuchać Brytyjczyków i żądać aby Unia Europejska powróciła do takiego pomysłu na Wolny Rynek UE jaki był przedstawiany w momencie jego tworzenia („They must say NO to any attempt to raise from the dead the idea of a new European Constitution. They must REJECT any extra interference. They must LISTEN to the British people by taking back powers from the Eurocrats. And they must DEMAND that the EU goes back to being the Common Market that was envisaged at its birth half a century ago"). W przeciwieństwie do idei coraz większego zacieśniania więzi w UE, Wielka Brytania potrzebuje ich rozluźnienia, tak by mogła spokojnie się rozwijać („Instead of an "ever closer union" demanded by Euro-fanatics, Britain needs an "ever LOOSER union" so that we can continue to prosper and grow without the dead hand of Brussels round our necks")[70]. Gazeta podkreśla swoje niezadowolenie z postępowania Unii poprzez stosowanie wielkich liter w wyrazach w środku zdań. W artykule *UE in new grab for more power* czytamy, że prezydent Komisji Europejskiej zażądał większej władzy dla Brukseli („The president of the European Commission demanded MORE powers for Brussels yesterday"), powiedział, że Unia Euro-

[69] R. Lea, *New campaign gives us a voice*, The Sun, z dnia 15.03.2007.
[70] *Brussels doubts*, The Sun, z dnia 15.03.2007.

pejska potrzebuje mocnych i efektywnych instytucji, włączając w to Komisję i Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Jak pisze gazeta, jego apel nastąpił po tym jak „The Sun" ostrzegła swoich czytelników przed planem Tony Blaira, aby oddać władzę nad Wielką Brytanią Unii Europejskiej[71]. Kolejnym tematem do skrytykowania Unii Europejskiej stało mające nastąpić w maju spotkanie niemieckiej Kanclerz z innymi przywódcami krajów UE w Berlinie. Gazeta pisze, że Angela Merkel chce przywrócić znienawidzoną Konstytucję Unii Europejskiej („A Leaked letter has revealed German leader Angela Merkel's secret moves to revive the hated EU constitution"), a dokładniej chce stworzyć swego rodzaju zastępstwo na jej miejsce[72]. Problemem są również pieniądze wpłacane przez Wielką Brytanię do budżetu europejskiego. Gazeta „The Sun" nie tylko wyraża się niepochlebnie na temat Unii Europejskiej, ale również na temat osób, które dążą do jej rozwoju, jak na przykład Tony Blair. Potwierdzeniem jest artykuł *PM smuggles in new EU treaty*, gdzie Tony Blair zostaje oskarżony o to, że za plecami Brytyjczyków chciał powierzyć władzę Wielkiej Brytanii w ręce Brukseli („Tony Blair was accused last night of "smuggling" through a surrender of British power to Brussels without giving voters a say").Według gazety brytyjski premier powiedział, że nie będzie referendum w tej sprawie w Wielkiej Brytanii. Gazeta uważa, że oddanie władzy Brukseli oznacza to tyle samo co brak nadgodzin dla milionów pracowników, nie wybrani Europejscy sędziowie będą mieć władzę nad brytyjskimi podejrzanymi i zagranicznymi grupami działającymi na

[71] M. Lea, *UE in new grab for more power*, The Sun, z dnia 26.04.2007.
[72] *EU constitution plot is leaked*, The Sun, z dnia 27.01.2007.

angielskiej ziemi. Gazeta pisze, że wszystkie te prawa mają być zawarte w porozumieniu, które brytyjski premier chce zawrzeć z Angelą Merkel. „The Sun" pisze, że premier podkreśla, że nie będzie to Konstytucja, dlatego nie ma potrzeby organizowania referendum w Wielkiej Brytanii w tej sprawie. Gazeta podkreśla, iż trzy lata temu, po odrzuceniu Konstytucji przez Holandię i Francję, Tony Blair mówił, iż nie ma mowy o tym , by powrócić do rozmów na temat Konstytucji („Yet three years ago he said: "You cannot have a situation where you get a rejection of the treaty and bring it back with a few amendments and say, 'Have another go'.""")[73]. Gazeta podkreśla, że Konstytucja jest złym pomysłem, a Tony Blair postępując w taki sposób obraża Brytyjczyków. Czytając artykuły mogłam się przekonać o tym, że każdy jego ruch zmierzający do większego zbliżenia z Unią Europejską jest krytykowany. Unia Europejska to według dziennika „The Sun" organizacja narodów, która dowodzona z Brukseli, nie ma pojęcia o tym co dzieje się w krajach członkowskich. Gazeta uważa, że Wielka Brytania jest krajem pokrzywdzonym przez UE, który niewiele na członkostwie w niej zyskuje, natomiast dużo traci.

[73] G. Pascoe-Watson, *PM smuggles in new EU treaty*, The Sun, z dnia 25.04.2007.

Elżbieta Sędkowska[*]

Badania opinii Polaków o Unii Europejskiej

Opinia Polaków o Unii Europejskiej stanowi jedną z najbardziej wnikliwie analizowanych kwestii. W latach 2000-2006 CBOS oraz OBOP przeprowadziły około 200 sondaży dotyczących różnych aspektów związanych z procesem integracji i samą Wspólnotą. Opinia o UE stała się przedmiotem badań także: PBS w Sopocie, Pentora, Eurobarometru oraz tematem wielu publikacji. Dorobek badawczy z lat 2000-2006 zostanie zaprezentowany w dwóch częściach. Za cezurę czasową przyjęto datę uzyskania przez Polskę statusu państwa członkowskiego Unii.

1. Przed akcesją

Pierwsze badanie o społecznym poparciu integracji z Unią Europejską zostało przeprowadzone przez OBOP w dniach 15-17 kwietnia 2000 roku na reprezentatywnej próbie losowej 1044 mieszkańców Polski powyżej 15 roku życia[1]. Poziom poinformowania respondentów na temat akcesji był niewielki. Ponad ⅔ badanych

[*] doktorantka w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych na Uniwersytecie Marii Curie-Słodowskiej w Lublinie

[1] Komunikat: *Społeczne poparcie dla integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa: TNS OBOP 2000.

czuło się słabo zaznajomionych z tą dziedziną[2]. Zasób informacji miał charakter fragmentaryczny (szczególnie rolników, którzy byli powiadomieni głównie o kwestiach dotyczących rolnictwa i Wspólnej Polityki Rolnej[3]), przypadkowy i stereotypowy.

Zainteresowanie uczestnictwem w referendum akcesyjnym zadeklarowała ponad ⅓ badanych uprawnionych do głosowania, natomiast co piąty zapowiedział absencję. 72% osób zamierzających wziąć udział w głosowaniu poparło członkostwo kraju we Wspólnocie, 17% było przeciwnych[4]. Badani uznali, że Polska nie jest gotowa do zjednoczenia. Za szybką integracją, z pominięciem działań dostosowawczych, opowiedziało się 17% pytanych. 68% respondentów uznało, iż przed akcesją należy przeprowadzić reformy w państwie[5].

---

[2] Zob. także: Komunikaty: *Przewidywane skutki integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa: CBOS 2001; *Opinie o integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa: CBOS 2002; *Poinformowanie o integracji z UE i ocena rządowej kampanii informacyjnej*, Warszawa: CBOS 2003.

[3] Na temat poinformowania rolników o kwestiach dotyczących integracji i Wspólnej Polityki Rolnej zob.: M. Halamska, *Charakterystyka społeczna polskich rolników*, w: *Chłop, rolnik, farmer? Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej – nadzieje i obawy polskiej wsi*, [w:] X. Dolińska (red.), ISP, Warszawa 2000, s. 33; J. Wilkin, *Polskie rolnictwo a Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, w: dz. cyt., red. X. Dolińska, s. 192; D. Pyszna, *Informowanie ludności wiejskiej o integracji Polskiz Unią Europejską*, w: dz. cyt., red. X. Dolińska, s. 219; B. Fedyszak-Radziejowska, *Członkostwo w Unii Europejskiej – pierwsze problemy i kryzysy w polskim rolnictwie*, w: *Polska w Unii Europejskiej. Początkowe problemy i kryzysy?*, red. U. Kurczewska, M. Kwiatkowska, K. Sochacka, Warszawa: PISM 2002, s. 178; Z. Mach, *Postawy rolników wobec problemów integracji europejskiej*, [w:] S. Miłkowski (red.), *Polskie rolnictwo a Unia Europejska*, Fundacja „MCRD", Kraków 1998, z. 34, s. 64.

[4] Na temat zainteresowania oraz deklaracji uczestnictwa w referendum akcesyjnym zob. Komunikaty: *Poparcie dla integracji z Unią Europejską po szczycie w Kopenhadze*, Warszawa: CBOS 2003; *Poparcie dla integracji cztery tygodnie przed referendum akcesyjnym*, Warszawa: CBOS 2003; *Nieobecni w referendum – przyczyny zapowiadanej absencji*, Warszawa: CBOS 2003.

[5] Por. komunikaty: *Opinie o integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa: CBOS 2002; *Optymizm i pesymizm w myśleniu o efektach integracji europejskiej*, Warszawa: CBOS 2003.

Interesujące spojrzenie na integrację i Unię Europejską zostało ukazane w publikacji Leny Kolarskiej-Bobińskiej[6]. Dostosowywanie do standardów wspólnotowych oraz droga do członkostwa zostały przeanalizowane jako proces wielkiej zmiany społecznej. Opracowanie zawiera wyniki badań sondażowych Sopockiej PBS przeprowadzonych w czerwcu 2000 roku na ogólnopolskiej próbie 1200 osób. Omówiono tu m.in. poparcie Polaków dla akcesji, typologię postaw aprobujących integrację i niechętnych wobec niej oraz zmienne je warunkujące (np. ocena aktualnej sytuacji w kraju, stosunek do transformacji systemowej i zmian jej towarzyszących)[7], opinię o skuteczności działania instytucji wspólnotowych[8] i o relacjach pomiędzy Polską a Wspólnotą[9], postrzegane korzyści i koszty akcesji[10], wpływ kampanii prezydenckiej na nastawienie do integracji[11], spojrzenie na negocjacje akcesyjne[12] i poziom poinformowania o ich przebiegu, oraz przyszłe członkostwo Polski w UE[13].

Powyższe analizy wykazały, że Unia Europejska była postrzegana przez społeczeństwo jako główny i strategiczny partner kraju. Za sojuszem z UE opowiedziało się więcej respondentów (43%) niż za współpracą ze Stanami Zjednoczonymi i Rosją (odpo-

[6] L. Kolarska-Bobińska, *Polacy wobec wielkiej zmiany. Integracja z Unią Europejską,* ISP Warszawa 2001.
[7] X. Dolińska, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej: od poparcia do odrzucenia*, [w:] tamże, s. 13-49.
[8] M. Warchala, *Wizerunek Unii Europejskiej*, [w:] tamże, s. 51-64.
[9] J. Kucharczyk, *Polska – Unia: nierówne partnerstwo*, [w:] tamże, s. 65-84.
[10] M. Strzeszewski, *Dostosowanie do Unii Europejskiej: nadzieje, obawy, koszty*, [w:] tamże, s. 85-122.
[11] B. Roguska, *Postrzeganie elit politycznych w kontekście integracji*, [w:] tamże, s. 123-134. Artykuł powstał w oparciu o odpowiedzi reprezentatywnej próby 1200 dorosłych mieszańców Polski na pytania zadane po wyborach prezydenckich w październiku 2000 roku..
[12] P. Jaworski, *Negocjacje Polski z Unią Europejską*, [w:] tamże, s. 135-148.

wiednio 13% i 11%). Zadeklarowani zwolennicy wśród badanych stanowili 50%, a przeciwnicy 13%. Negocjacje akcesyjne kojarzyły się pytanym raczej z ustępstwami niż walką i grą o własne interesy. Zasadniczą kwestią było zaufanie do rządu i wiara w to, iż potrafi racjonalnie pokierować procesem przemian. Stosunek do elit władzy stanowił czynnik istotnie wpływający na podejście do akcesji.

Integracja stanowiła wówczas pewną abstrakcję i odległą perspektywę, dlatego bardzo trudno było prognozować jej wpływ na sytuację kraju, rodziny, zakładu pracy. W ocenie przewidywanych konsekwencji zjednoczenia dominowała niepewność i niewiedza. Na członkostwie we Wspólnocie miały zyskać w pierwszej kolejności elity wykształcenia oraz elity władzy, natomiast przegranymi mieli być rolnicy, robotnicy, mali i średni przedsiębiorcy. Zyskać mieli natomiast beneficjenci transformacji. W Polsce akcesja zbiegła się z transformacją, dlatego bardzo trudno było rozdzielić te wzajemnie dopełniające się procesy[14].

Na opinię o Unii Europejskiej składa się między innymi ocena państw członkowskich Wspólnoty. Kwestia ta została poruszona w publikacjach Małgorzaty Sikorskiej[15], Xymeny Dolińskiej i Mateusza Fałkowskiego[16] oraz Michała Warchali[17]. Opracowania stanowiły części dwóch projektów realizowanych przez Instytut

[13] B. Roguska, *Poziom poinformowania o integracji*, [w:] tamże, s. 149-158.
[14] Zob. J. M. Fiszer, *Unia Europejska a Polska. Dziś i jutro*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002, s. 132.
[15] M. Sikorka, *Polska – Austria. Wzajemny wizerunek w okresie rozszerzenia Unii Europejskiej*, ISP, Warszawa 2000.
[16] X. Dolińska, M. Fałkowski, *Polska – Niemcy. Wzajemny wizerunek w okresie rozszerzenia Unii Europejskiej,* ISP, Warszawa 2000.
[17] M. Warchala,. *Polska – Francja. Wzajemny wizerunek w okresie rozszerzenia Unii Europejskiej,* ISP, Warszawa 2000.

Spraw Publicznych: „Reakcja zagraniczna na proces rozszerzenia Unii Europejskiej" oraz „Wzajemny wizerunek Polaków i mieszkańców Unii Europejskiej". Badanie wizerunku Austrii i Austriaków w Polsce zostało przeprowadzone na reprezentatywnej próbie 1004 dorosłych mieszkańców, pomiar wizerunku Niemiec i Niemców na próbie 1023 osób, a Francji i Francuzów na próbie 1033 osób. Badania zostały zrealizowane przez PBS w Sopocie w lutym i listopadzie 2000 roku.

Wyniki pomiarów nasuwały wniosek, iż wizerunek krajów i narodów opierał się w większym stopniu na stereotypach niż rzeczywistych relacjach. Austria była postrzegana jako kraj schludny, zamożny i nowoczesny, Francja – wykwintny i elegancki, Niemcy – dostatni, w którym o sukcesie obywateli decyduje dobra organizacja pracy, gospodarność, solidność i porządek.

Sympatię wobec Austriaków wyraziło 41% badanych, niechęć 20%. 60% respondentów uznało, że najsilniejszą pozycję w Unii Europejskiej posiadają Niemcy. Pozytywne nastawienie do narodu niemieckiego wyraziło 38% Polaków, negatywne 24%. Największą aprobatę zyskali Francuzi (55% respondentów obdarzyło ich dużą lub bardzo dużą sympatią, niechęcią 6%).

Interesujące dane przyniosło badanie przeprowadzone przez CBOS w dniach 2-5 marca 2001 roku na reprezentatywnej próbie losowo-adresowej 1050 osób. Wyniki zestawiono z pomiarem ICM Research w Wielkiej Brytanii z okresu 3-14 luty 2001 roku na próbie 1013 dorosłych osób[18]. Dotyczyły one między innymi oczekiwanego

[18] Komunikat: *Brytyjczycy i Polacy o rozszerzeniu Unii Europejskiej*, CBOS, Warszawa 2001.

zakresu terytorialnego Unii Europejskiej. Tu poddaję analizie tylko opinię Polaków.

Przeważał pogląd (56%), że do Wspólnoty powinny należeć wyłącznie te państwa, które spełniają ściśle określone kryteria. 20% badanych stwierdziło, iż powinna ona obejmować całą Europę, 5%, że nie powinna się rozszerzać, 4%, że powinna się zmniejszyć lub ulec rozwiązaniu, natomiast 15% nie miało zdania na ten temat[19].

W dniach 1-4 czerwca 2001 roku CBOS przeprowadziło sondaż na temat stosunku do integracji Polski z Unią Europejską na próbie losowo-adresowej, w którym uczestniczyło 1052 dorosłych Polaków[20]. Za wejściem kraju do UE opowiedziało się wówczas 54% ankietowanych, przeciwników było 29%, natomiast 17% nie miało zdania. Badani dobrze poinformowani o akcesji częściej wyrażali aprobatę dla niej niż osoby słabo zaznajomione. Co dziesiąty ankietowany uznał, iż najbardziej korzystne byłoby przystąpienie do Wspólnoty przed 2003 rokiem, 18% wskazało rok 2003, a 11% 2004 jako najbardziej odpowiednią datę akcesji, natomiast 23% uznało, że zjednoczenie powinno nastąpić w 2005 roku lub później. 18% respondentów odpowiedziało, iż Polska nie powinna w ogóle przystępować do Unii.

CBOS przeprowadziło sondaż w ostatnim kwartale 2001 roku (12-15 października) na próbie losowo-adresowej liczącej 1020 osób powyżej 18 roku życia[21]. 56% Polaków opowiedziało się za

[19] Por. komunikat: *Postawy Polaków, Duńczyków i Holendrów wobec rozszerzenia Unii Europejskiej*, Warszawa: CBOS 2003.
[20] Komunikat: *Stosunek do integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa: CBOS 2001.
[21] Komunikat: *Społeczne poparcie dla integracji z Unią Europejską*, Warszawa: CBOS 2001.

członkostwem kraju we Wspólnocie, a co czwarty był temu przeciwny. Biorąc pod uwagę elektorat partii politycznych, integracja cieszyła się nieco większym poparciem osób deklarujących poglądy lewicowe i centrowe niż prawicowe lub indyferentnych politycznie. Innymi zmiennymi społeczno-demograficznymi wpływającymi na wskazanie bądź odrzucenie Unii Europejskiej były: wiek, wykształcenie, status materialny, miejsce zamieszkania, płeć, poziom religijności.

Przychylne opinie o UE oraz nastawienie prointegracyjne wyrażali przede wszystkim ludzie młodzi, z wykształceniem wyższym, zamożni, mieszkańcy miast, zamieszkujący województwa zachodnie, częściej mężczyźni niż kobiety. Niechętni wobec opcji prounijnej byli natomiast najstarsi, osoby z wykształceniem podstawowym, najmniej zarabiające, najbardziej religijne (biorąc pod uwagę częstotliwość udziału w praktykach religijnych), mieszkańcy wsi oraz województw położonych na wschodzie kraju. Co istotne, nawet w grupach, w których liczba wskazań na UE była wyraźnie niższa niż w pozostałych, partnerstwo z Unią było najczęściej wybieranym rozwiązaniem. Wyjątek stanowili jedynie rolnicy tworzący jedyną kategorię zawodową, w której przeciwnicy integracji przez długi okres przeważali nad jej zwolennikami.

Na uwagę zasługuje publikacja powstała w 2002 roku na zlecenie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej[22]. Składa się ona z dwóch części: pierwsza zawiera przegląd społecznych ocen i opinii o przebiegu procesu dostosowywania do członkostwa i przewidywa-

[22] *Społeczne aspekty integracji Polski z Unią Europejską. Badania i ekspertyzy 2001-2002*, UKIE, Warszawa 2002.

nych następstw funkcjonowania kraju we Wspólnocie[23], na drugą składają się analityczne opracowania wybranych problemów (np. tożsamości kulturowej Polaków w kontekście integracji[24], czynników różnicujących poparcie akcesji w perspektywie regionalnej[25], społecznego kontekstu negocjacji akcesyjnych w dziedzinie rolnictwa[26]).

Dane wykorzystane w części pierwszej pochodzą z okresowych badań Ipsos-Demoskop, GfK-Polonia, PBS-Sopot przeprowadzanych do grudnia 2001 roku na zamówienie UKIE, analiz i opracowań Departamentu Monitoringu Społecznego i Analiz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, badań ISP, CBOS, OBOP, Pentora, Eurobarometru. Dotyczyły one m.in. społecznego poinformowania o Unii Europejskiej, akceptacji integracji, oceny przebiegu negocjacji, wizerunku Wspólnoty. Część druga zawiera ekspertyzy sporządzane na zlecenie UKIE w latach 2001-2002 przez badaczy akademickich. Celem opracowań było dokonanie syntetycznego przeglądu badań opinii o integracji wybranych środowisk: elit władzy[27], młodzieży[28], przedsiębiorców[29], liderów lokalnych[30].

---

[23] E. Skotnicka-Illasiewicz, *Opinia społeczna wobec integracji europejskiej*, [w]: tamże, s. 8-36.
[24] P. Boski, *Tożsamość kulturowa Polaków w kontekście integracji europejskiej*, [w:] tamże, s. 37-47.
[25] K. Herbst, J. Herbat, *Czynniki różnicujące poparcie dla integracji Polski z Unią Europejską w perspektywie regionalnej*, [w:] tamże, s. 58-78.
[26] B. Fedyszak-Radziejowska, *Społeczny kontekst negocjacji akcesyjnych w dziedzinie rolnictwa*, [w:] tamże, s. 129-147.
[27] E. Skotnicka-Illasiewicz, *Integracja europejska jako wymiar kultury politycznej parlamentarzystów III kadencji sejmu RP*, [w:] tamże, s. 73-93.
[28] B. W. Mach, *Młodzież a polskie starania o członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] tamże, s. 148-157.
[29] Z. Mach, *Polscy przedsiębiorcy o akcesji Polski do Unii Europejskiej*, [w:] tamże, s. 94-103.

W połowie stycznia 2002 roku pomiarowi została poddana przez CBOS próba losowo-adresowa 973 dorosłych mieszkańców Polski[31]. Dotyczył on nadziei i obaw związanych ze zjednoczeniem kraju ze Wspólnotą, które rzutowały w dużym stopniu na postrzeganie Unii Europejskiej. Nadzieje zwolenników integracji były związane przede wszystkim z aspektami gospodarczymi: zmniejszeniem bezrobocia ze względu na możliwość podjęcia pracy za granicą (26%), poprawą sytuacji gospodarczej w kraju (19%), podniesieniem standardu życia w Polsce (18%). Badanie potwierdziło postrzeganie Unii Europejskiej przede wszystkim jako wspólnoty o charakterze ekonomicznym, rzadziej jako wspólnoty politycznej i społeczno-kulturowej[32]. Niewielka liczba osób (4%) dostrzegła szansę poprawy sytuacji polskiego rolnictwa w związku z członkostwem. Ankietowani popierający akcesję uzasadniali swoje stanowisko potrzebą modernizacji gospodarki, procesami zjednoczeniowymi w Europie i na świecie, globalizacją oraz logiką przemian systemowych w Polsce.

Obawy przeciwników wstąpienia Polski do UE stanowiły poniekąd odwrócenie racji wysuwanych przez zwolenników. Dotyczyły one przede wszystkim niskiej konkurencyjności polskiej go-

---

[30] G. Pożarlik, *Integracja europejska z perspektywy lokalnych elit politycznych*, w: tamże, s. 104-115; D. Niedźwiedzki, *Władze lokalne w Polce a Unia Europejska: postawy i rola w procesie integracji*, w: tamże, s. 116-128.

[31] Komunikat: *Argumenty zwolenników i przeciwników integracji Polski z Unią Europejską,* Warszawa: CBOS 2002.

[32] M. Góra, *Wiedza o integracji europejskiej – rolnicy, przedsiębiorcy, kadra kierownicza i lokalni decydenci*, w: *Polska lokalna wobec integracji europejskiej*, red. Z. Mach, D. Niedźwiedzki, Kraków: TAiWPN „Universitas" 2002, s. 54; P. Kubicki, G. Pożarlik, *Obrazy integrującej się Europy. Autoidentyfikacja lokalna, narodowa i europejska mieszkańców regionu dolnośląskiego, lubelskiego i podkarpackiego*, w: dz. cyt., red. Z. Mach, D. Niedźwiedzki, s. 100.

spodarki. Obawiano się, iż w związku z dużą asymetrią ekonomicznych potencjałów kraju i Wspólnoty na akcesji zyskają przede wszystkim dotychczasowi członkowie. Ponadto wskazywano na możliwość wykupienia polskiego kapitału przez cudzoziemców, niekorzystne konsekwencje dla rolnictwa i niektórych gałęzi przemysłu oraz poziomu bezrobocia w kraju[33].

Na przełomie kwietnia i maja 2002 roku CBOS wykonało badanie na zlecenie ISP. Docelowo przeprowadzono 1000 wywiadów. Część z nich została zrealizowana na ogólnopolskiej losowo-adresowej próbie mieszkańców wsi (743 wywiady z próby wyjściowej N=984), część na kwotowej próbie rolników (300 wywiadów z próby wyjściowej N=300). Analiza wyników pomiaru została zestawiona w publikacji Leny Kolarskiej-Bobińskiej[34]. Opracowanie stanowiło podsumowanie opinii mieszkańców wsi o akcesji oraz uzupełnienie książki Xymeny Dolińskiej[35].

Publikacja zawiera analizę społeczno-ekonomiczną polskiej wsi[36], poglądów rolników na temat sytuacji wsi i rolnictwa, strategii adaptacyjnych przyjmowanych przez jej mieszkańców w obliczu zjednoczenia z UE[37], postrzeganych konsekwencji akcesji[38], postaw rolników i mieszkańców wsi wobec integracji, poziomu ich wiedzy i

[33] Zob. także: Komunikaty: *Poglądy na temat integracji z Unią Europejską*, Warszawa: CBOS 2001; *Motywy poparcia lub odrzucenia integracji*, Warszawa: CBOS 2003; *Opinie o integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa: CBOS 2002; *Nadzieje i obawy związane z integracją*, Warszawa: CBOS 2003; *Poglądy na temat integracji z Unią Europejską*, Warszawa: CBOS 2001.
[34] L. Kolarska-Bobińska (red.), *Mieszkańcy wsi o integracji europejskiej: opinie, wiedza, poinformowanie*, ISP, Warszawa 2002.
[35] X. Solińska (red.), *Chłop, rolnik*, ISP, Warszawa 2000.
[36] B. Fedyszak-Radziejowska, *Charakterystyka społeczno-ekonomiczna mieszkańców wsi*, [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), *Mieszkańcy*..., dz. cyt., s. 7-24.
[37] J. Wilkin, *Strategie adaptacyjne mieszkańców wsi*, [w:] tamże, s. 25-36.

poinformowania o tym procesie[39]. Podkreślano w niej znaczenie opinii badanej zbiorowości o integracji. Mieszkańcy wsi z jednej strony najbardziej sprzeciwiali się akcesji, z drugiej strony byli postrzegani jako kategoria społeczna, która może zyskać na członkostwie we Wspólnocie.

Komunikat z badania przeprowadzonego przez CBOS w dniach 11-14 października 2002 roku na próbie losowo-adresowej liczącej 1231 dorosłych Polaków zawierał informacje o zainteresowaniu i poinformowaniu na temat integracji Polski z Unią Europejską[40]. 67% respondentów zadeklarowało zainteresowanie tą problematyką, w tym co szósty wyraził duże zaciekawienie (17%). Spośród cech społeczno-demograficznych najsilniej skorelowaną z zainteresowaniem była zmienna wykształcenia. Kwestią akcesji zaciekawionych było 44% osób z wykształceniem podstawowym (w tym bardzo 8%) i 85% z wykształceniem wyższym (w tym bardzo 38%).

Badanie odzwierciedlało efekt kampanii informacyjnej na temat integracji – swój stan poinformowania w tej sprawie dobrze oceniło 12% badanych, a średnio 42%. Bardziej zadowoleni ze swojego poziomu wiedzy w tej dziedzinie byli mężczyźni niż kobiety, mieszkańcy miast niż wsi, osoby lepiej wykształcone. Odsetek ankietowanych słabo poinformowanych był wciąż znaczny (44%), jednak w odniesieniu do badań sprzed kilku miesięcy widoczna była poprawa. Wzrosła bowiem liczba osób, które zetknęły się z wiado-

[38] K. Pankowski, *Proces integracji w opinii mieszkańców wsi*, [w:] tamże, s. 37-59.
[39] B. Roguska, *Wiedza i poinformowanie o integracji Polski z Unią Europejską*, [w:] tamże, s. 60-88.
[40] Komunikat: *Poparcie dla integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa: CBOS 2002.

mościami na temat integracji (72% ogółu badanych) oraz poszukujących informacji o Unii Europejskiej z własnej inicjatywy.

Ocena rządowej kampanii informacyjnej nie była jednoznaczna. Badani zwrócili uwagę na to, że posiadała ona przede wszystkim walory promocyjne, w mniejszym stopniu wartości informacyjne. Zaspakajała głównie potrzeby zwolenników integracji, pomijając racje przeciwników. 53% uczestników pomiaru wyraziło opinię, że w pierwszej kolejności zachęcała do opowiedzenia się w referendum za zjednoczeniem Polski z Unią Europejską. Prawie połowa badanych uznała, że budziła zaciekawienie Wspólnotą i akcesją, a tylko ⅓ stwierdziła, iż odpowiadała na najważniejsze pytania dotyczące członkostwa i wskazywała, gdzie szukać dokładnych informacji na ten temat.

Na szczególną uwagę zasługuje sondaż zrealizowany przez OBOP w dniach 11-13 stycznia 2003 roku na reprezentatywnej próbie losowej 1007 mieszkańców kraju powyżej 15 roku życia[41]. Został on przeprowadzony tuż po szczycie w Kopenhadze, podczas którego Polska zakończyła negocjacje akcesyjne oraz została zaproszona do członkostwa w Unii Europejskiej od 1 maja 2004 roku, po pozytywnym zatwierdzeniu tej decyzji w referendum akcesyjnym. Na pytanie o emocje wywoływane perspektywą przystąpienia do Wspólnoty w połowie 2004 roku, 36% badanych wyraziło zadowolenie, 31% obojętność, 25% zmartwienie, a 8% nie miało zdania. Szczyt w Kopenhadze przyczynił się do przesunięcia na stronę uczuć pozytywnych i obojętności. Bardziej przychylnemu nastawieniu

[41] Komunikat: *Polacy o przystąpieniu do Unii Europejskiej przed i po szczycie w Kopenhadze*, Warszawa: TNS OBOP 2003.

sprzyjały: wyższe wykształcenie, lepsza sytuacja materialna, miejsce zamieszkania (dobry nastrój towarzyszył w większości mieszkańcom miast), preferencje polityczne (radość z powodu nieodległej akcesji wyrażał w większym stopniu elektorat PO, SLD-UP, PiS, w mniejszym PSL, Samoobrony, LPR).

Od 27 lutego do 4 marca 2003 roku CBOS przeprowadziło badanie na reprezentatywnej próbie 975 dorosłych mieszkańców Polski. Zostało ono zrealizowane przed referendum akcesyjnym oraz w okresie wyjątkowo złych ocen rządu i parlamentu w kraju. W oparciu o jego wyniki powstała publikacja Krzysztofa Pankowskiego[42] zawierająca dane dotyczące poziomu zaufania do państwowych i europejskich instytucji władzy, wiedzy o Parlamencie Europejskim, wyobrażeń o miejscu Polski we Wspólnocie, pożądanym modelu Europy.

Ocena instytucji wspólnotowych stanowi istotny aspekt opinii o Unii Europejskiej, ponieważ wpływa znacząco na ustosunkowanie do samej Wspólnoty oraz jej legitymizację. Instytucje UE były postrzegane stereotypowo. Ponadto respondenci nie potrafili wskazać różnic pomiędzy nimi i traktowali je jako podobne. Wynikało to przede wszystkim z braku bezpośrednich doświadczeń oraz niewielkiej wiedzy na ich temat. Pomimo to 39% badanych uznało, że darzy je zaufaniem, 19% obojętnością, a tylko 9% nieufnością. Działalność Parlamentu Europejskiego dobrze oceniło 57% ankietowanych, a Komisji Europejskiej 56%. Instytucje UE były postrzega-

[42] K. Pankowski, *Parlament Europejski oraz polskie i unijne instytucje w opinii Polaków*, ISP, Warszawa 2003.

ne przez respondentów znacznie korzystniej niż instytucje władzy w Polsce.

W lipcu 2003 roku Konwent Europejski przyjął ostateczny projekt Traktatu Konstytucyjnego dla Unii Europejskiej. Jego postanowienia dotyczyły w pierwszej kolejności pogłębienia wspólnotowego wymiaru UE oraz usprawnienia funkcjonowania instytucji Unii po rozszerzeniu o nowych członków. Pojawiła się również inicjatywa utworzenia w przyszłości wspólnych sił obronnych państw członkowskich. Debata tocząca się na arenie międzynarodowej zainicjowała badania przeprowadzone przez CBOS w dniach 4-7 lipca 2003 roku na próbie losowo-adresowej 952 dorosłych osób[43]. Badani wyrazili umiarkowane poparcie dla propozycji utworzenia urzędu prezydenta Rady Europejskiej (32% było przychylnych tej koncepcji), wspólnego rządu (47% poparło tą ideę), ministra spraw zagranicznych UE (45% była za). Z akceptacją spotkała się idea utworzenia oddziałów wojskowych pod wspólnym dowództwem (52%).

Niechęć do prowadzenia wspólnej polityki zagranicznej wyrażono pod wpływem kontrowersji w sprawie wojny w Iraku i krytyki proamerykańskiego stanowiska Polski w strukturach UE. Osoby popierające członkostwo w Unii w większości przychylnie odnosiły się do koncepcji nadania jej bardziej wspólnotowego charakteru. Przeciwnicy integracji częściej odrzucali niż aprobowali każde z przedstawionych rozwiązań.

Wiele istotnych aspektów dotyczących opinii o Unii Europejskiej uwzględniało badanie przeprowadzone przez CBOS w

dniach 3-6 października 2003 roku na próbie losowej 1016 dorosłych osób[44]. Zostało ono zrealizowane w trakcie trwania międzyrządowej konferencji w Rzymie, podczas którego miały zapaść decyzje o ostatecznym kształcie Traktatu Konstytucyjnego regulującego funkcjonowanie rozszerzonej Unii. Wiedza o projekcie Traktatu była niewielka – 41% nic o nim nie słyszało, tylko 12% orientowało się o zapisach w nim zawartych.

Debata publiczna o Traktacie Konstytucyjnym odnosiła się w pierwszej kolejności do sposobu podejmowania decyzji w Radzie UE. Wywołało to dyskusję odnośnie kierunku, w jakim Wspólnota powinna zmierzać. Ponad ⅓ respondentów uznawała, że decyzje powinny zapadać za zgodą większości państw (zasada większości głosów), niespełna ⅓ stała na stanowisku, że wymagają one zgody wszystkich członków (zasada jednomyślności), ponad ¼ uzależniała sposób decydowania od ważności rozpatrywanej sprawy.

W dniach 9-12 stycznia 2004 roku CBOS przeprowadziło badanie na liczącej 1057 osób losowej próbie dorosłych Polaków. Dotyczyło ono percepcji państw członkowskich Unii w kategoriach sprzymierzeńców bądź niechętnych Polsce[45]. Nieporozumienia w sprawie Traktatu Konstytucyjnego, a także różnice stanowisk wobec interwencji w Iraku zaważyły na postrzeganiu państw Unii Europejskiej jako przyjaznych bądź nieprzychylnych naszemu krajowi. Wśród największych sojuszników respondenci wymienili w pierwszej kolejności Hiszpanię (45%). Stosunkowo często do tej grupy ankietowani zaliczali także Wielką Brytanię (26%), w dalszej kolej-

[43] Komunikat: *Jakich instytucji chcemy w UE?*, Warszawa: CBOS 2003.
[44] Komunikat: *O przyszłej konstytucji Unii Europejskiej*, Warszawa: CBOS 2003.

ności Niemcy (19%) i Włochy (18%). Wśród państw niechętnych Polsce respondenci najczęściej wskazywali Niemcy (57%) i Francję (54%)[46].

Decyzja o przystąpieniu kraju do Unii Europejskiej oznaczała zgodę na scedowanie części kompetencji państwa na poziom wspólnotowy. Kwestia odnośnie do tego, jak dalece Polacy chcą integrować się z państwami UE oraz w jakich sprawach gotowi są przekazać kompetencje, była przedmiotem badania CBOSw dniach 5-8 marca 2004 roku na próbie losowej 1022 osób[47]. Zgodę na członkostwo we Wspólnocie wyraziło 62% badanych, przeciwnych było 29%. Dużemu poparciu akcesji towarzyszyło przekonanie, że większość dziedzin życia społecznego powinna pozostać w wyłącznej kompetencji państwa, na uwspólnotowienie godzono się tylko w przypadku niektórych.

Zdaniem badanych, każde państwo członkowskie powinno prowadzić własną politykę podatkową, regulować prawną dopuszczalność przerywania ciąży i kierować działaniami ze sfery świadczeń socjalnych: systemem szkolnictwa, ochroną zdrowia, pomocą społeczną. Niejednoznaczne opinie wyrażono natomiast na temat rozstrzygnięć dotyczących takich dziedzin, jak: polityka zagraniczna, gospodarcza, rolna. Chętnie godzono się na przekazanie całości lub części kompetencji państwa na szczebel wspólnotowy w dziedzinach: ochrony środowiska, polityki obronnej, ochrony granic, ochro-

[45] Komunikat: *Postrzegany stosunek krajów UE do Polski*, Warszawa: CBOS 2004.
[46] Na temat postrzegania przez Polaków państw członkowskich Unii Europejskiej zob. Komunikat: *Sympatia i niechęć do innych narodów*, Warszawa: CBOS 2003.
[47] Komunikat: *W jakich sprawach powinna decydować Unia Europejska, a w jakich państwa członkowskie*, Warszawa: CBOS 2004.

ny konsumenta, polityki celnej. W tych obszarach najprawdopodobniej regulacje wspólnotowe były postrzegane jako skuteczniejsze niż przepisy obowiązujące w kraju.

2. Po akcesji

Tuż po uzyskaniu przez Polskę statusu państwa członkowskiego, w dniach 6-9 maja 2004 roku OBOP przeprowadził badanie na reprezentatywnej próbie losowej 1004 mieszkańców kraju powyżej 15 roku życia[48]. Według danych 77% Polaków czuło się Europejczykami, jednak zaledwie 23% miało poczucie tożsamości europejskiej. 60% badanych przewidywało, że historia oceni zjednoczenie z Unią Europejską jako sukces, tylko 7% spodziewało się uznania tego wydarzenia za duży sukces, 15% za porażkę, a 1% za wielką porażkę. Co czwarty respondent nie potrafił ocenić znaczenia akcesji w perspektywie historycznej.

Badania CBOS z lat 2000-2004, z uwzględnieniem pomiarów dokonanych po akcesji do Unii Europejskiej, zostały zestawione w publikacji Krzysztofa Zagórskiego i Michała Strzeszewskiego[49]. Dotyczyła ona m.in.: poparcia dla członkostwa kraju w UE, społeczno-demograficznego oraz regionalnego zróżnicowania aprobaty integracji, opinii o skutkach akcesji, pozycji Polski w Unii i postrzeganego stosunku państw członkowskich do niej, wyobrażeń o kształcie Wspólnoty[50]. Głównym celem opracowania było ukazanie ewo-

[48] Komunikat: *O Polsce w Europie i w Unii Europejskiej*, Warszawa: TNS OBOP 2004.
[49] K. Zagórski, M. Skrzeszewski (red.), *Polska – Europa – Świat. Opinia publiczna w okresie integracji*, WN „Scholar", Warszawa 2005.
[50] B. Roguska, *Polska droga do Unii Europejskiej*, [w:] tamże, s. 16-57.

lucji opinii badanych w poszczególnych obszarach analizy, dlatego zostały przywołane również pomiary z lat wcześniejszych (od 1994 roku).

W dniach 3-15 czerwca 2005 roku Pentor przeprowadził pomiar na zlecenie UKIE na losowej próbie 1000 dorosłych Polaków[51]. W badaniu została wykorzystana technika wywiadów osobistych z kwestionariuszem. Próba została wybrana warstwowo z uwzględnieniem administracyjnego podziału kraju na regiony, stopnia urbanizacji oraz typów miejscowości (wsie, miasta: do 20 tys., od 20 do 70 tys., od 70 do 200 tys. oraz ponad 200 tys. mieszkańców). Zostały poruszone dwie kwestie: postrzeganie Europy i Unii Europejskiej oraz opinia na temat Traktatu Konstytucyjnego.

Wiedza o tym dokumencie była nikła, dlatego w jego ocenie badani odwoływali się do własnego stosunku do Unii. 46% respondentów uznało, że państwa należące do UE łączą wspólne interesy, a 22% zdefiniowało Europę jako wspólnotę. 32% stwierdziło, że kraje członkowskie więcej łączy niż dzieli, a tylko 20%, że dzięki przynależności do Wspólnoty mają dużo większe możliwości rozwoju. Respondenci uznali, iż Polska jest związana z UE przede wszystkim w sprawach gospodarczych i bezpieczeństwa. Kwestie współpracy w wymiarze kulturowym i aksjologicznym zostały oszacowane jako mniej istotne. Według spostrzeżeń badanych Unia Europejska stanowi: wspólnotę gospodarczą i polityczną, źródło pomocy w rozwiązywaniu problemów ekonomicznych i socjalnych, ale także potencjalne zagrożenie i konieczność.

[51] Raport: *Polacy wobec Traktatu Konstytucyjnego*, Warszawa: Pentor 2005.

Badanie CBOS, przeprowadzone w dniach 1-4 lipca 2005 roku na próbie losowej 1021 mieszkańców Polski, zawierało informacje na temat postrzegania Unii Europejskiej[52]. W opinii ankietowanych bardzo prawdopodobnym wariantem rozwoju Unii po ostatnim poszerzeniu jest powstanie Europy „dwóch prędkości", tzn. podział na państwa o większym potencjale, bardziej zaawansowane w procesie integracji i ściślej ze sobą współpracujące (tzw. jądro integracji) oraz zapóźnione w przechodzeniu drogi prowadzącej do ściślejszego zespolenia. Większość badanych oceniła negatywnie takie rozwiązanie i wyraziła obawę przed zepchnięciem Polski na margines integracji. 56% respondentów opowiedziało się za oparciem stosunków pomiędzy członkami UE o model zapewniający możliwie największą suwerenność państw, choć coraz więcej badanych skłaniało się ku głębszej integracji politycznej (25%). Dominowało wyobrażenie o pożądanym kształcie Unii, którego istotę ujmuje model „Europy ojczyzn" gwarantujący zachowanie niezależności. Poparło go 64% respondentów. Zaledwie 16% opowiedziało się za wizją Wspólnoty jako państwa federalnego na wzór Stanów Zjednoczonych.

W opinii badanych Unia Europejska nie zupełnie realizuje zasadę wspólnego dobra – częściej jest unią egoizmów narodowych niż unią solidarną. Przejawem tego jest na przykład zróżnicowanie wysokości dopłat bezpośrednich czy zamknięcie rynków pracy przez niektóre państwa członkowskie, co uniemożliwia zatrudnienie obywateli nowych członków. Pomimo dominującego przekonania, że egoizmy narodowe biorą górę nad troską o wspólne dobro, więk-

[52] Komunikat: *Opinie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Warszawa: CBOS 2005.

szość respondentów wyraziła nadzieję na możliwość pogodzenia interesów własnych z troską o interesy całej UE. W przeciwnym razie nie byłoby możliwe osiągnięcie pełnej jedności, a rywalizacja może nadszarpnąć spójność prawno-ekonomiczną.

Badanie CBOS z 14-18 września 2005 roku przeprowadzone na próbie losowej 1028 dorosłych mieszkańców Polski wskazywało na pogorszenie się opinii o działaniu instytucji wspólnotowych[53]. Członkostwo w Unii Europejskiej wpłynęło co prawda na umocnienie się społecznego zaufania do Wspólnoty, ale nastąpił wzrost liczby osób krytykujących funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej. 52% badanych uznało, że zajmują się one ważnymi sprawami, 45%, że działają sprawnie, a 43%, że uczciwie. 30% ankietowanych stwierdziło, iż instytucje UE troszczą się o dobro obywateli, natomiast 44% że dbają przede wszystkim o interesy urzędników. Wejście do Unii oraz przeprowadzenie powszechnych wyborów do Parlamentu Europejskiego przybliżyły respondentom ich działalność oraz umożliwiły przynajmniej częściową weryfikację nastawienia do nich. Funkcjonowanie instytucji wspólnotowych wciąż było oceniane znacznie lepiej niż działanie instytucji państwowych.

Na początku 2006 roku, według badania CBOS przeprowadzonego w dniach 6-9 stycznia na próbie losowej 1007 dorosłych mieszkańców Polski, liczba zwolenników członkostwa w Unii Europejskiej wynosiła 80%, a liczba przeciwników zaledwie 12%[54]. Do

[53] Komunikat: *Pogorszenie się opinii o funkcjonowaniu instytucji unijnych*, Warszawa: CBOS 2005.
[54] Komunikat: *Ocena brukselskiego szczytu i postrzegany stosunek państw UE do Polski*, Warszawa: CBOS 2006.

najważniejszych sojuszników wśród państw należących do UE badani zaliczyli: Niemcy (35%), Wielką Brytanię (28%), Francję (19%) oraz Hiszpanię i Czechy (po 16%). Za kraje najbardziej niechętne Polsce respondenci uznali: Francję (26%), Niemcy i Wielką Brytanię (po 25%). Zawieszenie ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego, zmiana rządów w Hiszpanii i Niemczech, negocjacje w sprawie budżetu na lata 2007-2013 przyczyniły się do modyfikacji nastawienia Polaków do członków UE. W opinii 68% badanych Polska powinna mieć w Unii stałych sojuszników, z którymi może współdziałać w różnych sprawach. 12% respondentów opowiedziało się za zawieraniem krótkotrwałych sojuszy. Według ankietowanych przedstawiciele państwa we Wspólnocie bardziej koncentrują się na szukaniu sprzymierzeńców dla realizacji konkretnych działań i forsowania określonych decyzji niż na budowaniu strategicznego partnerstwa.

Między 27 marca a 1 maja 2006 roku Eurobarometr przeprowadził badanie na zlecenie Komisji Europejskiej[55]. Próba została dobrana w analogiczny sposób do poprzednio analizowanego pomiaru Eurobarometru. Dotyczył on między innymi skutków zjednoczenia Polski z Unią Europejską. Okazały się pozytywne doświadczenia Polaków z dwóch lat członkostwa. Nie sprawdziły się czarne scenariusze przewidujące wzrost bezrobocia czy wysoką inflację. Przeciwnie, niektóre kategorie społeczne sceptyczne wobec Wspólnoty,

[55] Raport: *Eurobarometr 65 – opinia publiczna w Unii Europejskiej,* Warszawa: Eurobarometr 2006.

szczególnie rolnicy, zyskały na zjednoczeniu z nią[56]. Pozytywny wpływ członkostwa na sytuację na rynku pracy dostrzegł co drugi respondent, przede wszystkim w związku z możliwością podjęcia zatrudnienia w krajach UE. 72% Polaków wyraziło zadowolenie ze swojego życia, ponad połowa uznała akcesję za coś dobrego oraz stwierdziła, że kraj na niej skorzystał.

*
* *

Przywołane badania poruszają najważniejsze aspekty opinii o Unii Europejskiej. Postrzeganie UE odzwierciedlały m.in.: poparcie dla integracji, zainteresowanie i wiedza na jej temat, sposób głosowania w referendum akcesyjnym, wybór partnera współpracy politycznej i gospodarczej Polski, emocje wywołane zjednoczeniem, oczekiwane korzyści i koszty członkostwa. Opinię o Unii warunkowały zmienne społeczno-demograficzne respondentów: wiek, płeć, miejsce i region zamieszkania, wykształcenie, sytuacja materialna, religijność, poglądy polityczne.

Z przeglądu badań wynika, że wraz z upływem czasu następował wzrost zainteresowania i poinformowania o UE oraz akceptacji akcesji. Nastawienie do państw członkowskich Unii zmieniało się w zależności od sytuacji na arenie międzynarodowej. Stabilne było uczucie niechęci i dystansu wobec Niemiec. Nadzieje i obawy związane z integracją dotyczyły głównie aspektów gospodarczych. Po-

[56] Zob.: W. Poczta, *Wpływ integracji z Unią Europejską na położenie ekonomiczne rolnictwa polskiego w pierwszych latach po akcesji*, „Wieś i Rolnictwo", 2/2004, s. 251.

twierdziło to postrzeganie Unii Europejskiej przede wszystkim jako wspólnoty ekonomicznej. Na zjednoczeniu, według wyników badań sprzed akcesji, miały zyskać w pierwszej kolejności elity wykształcenia oraz elity władzy, natomiast przegranymi mieli być rolnicy, robotnicy, mali i średni przedsiębiorcy. Doświadczenia pierwszych lat członkostwa zweryfikowały przypuszczenia, ponieważ w odczuciu badanych na integracji zyskali przede wszystkim producenci rolni.

Zjednoczenie Polski z UE zmieniło postrzeganie instytucji wspólnotowych. Wzrosła liczba osób krytykujących funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej. Wejście do Unii przybliżyło respondentom ich działalność oraz umożliwiło przynajmniej częściową weryfikację nastawienia do nich. Mimo to instytucje europejskie były oceniane znacznie lepiej niż instytucje państwowe. Ponadto respondenci niezmiennie wyrażali przekonanie o konieczności oparcia stosunków pomiędzy członkami UE o model „Europy ojczyzn", gwarantujący dużą niezależności państw.

Streszczenia/Abstracts

Andrzej Trojanowski

Wyniki wybranych kontroli Najwyższej izby Kontroli w zakresie wykorzystania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego

The selected inspection results of the Supreme Chamber of Control in the area of utility the European Regional Development Funds

Artykuł prezentuje jedną z trzech kontroli Najwyższej Izby Kontroli, dotyczących wykorzystania środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego okresu programowania 2004-2006. Autor omawia kontrole dotyczące realizacji projektów współfinansowanych funduszy strukturalnych w ramach kontraktów wojewódzkich, Inicjatywy Wspólnotowej Interreg III A oraz wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej na samorządowe budownictwo drogowe. Autor przedstawia również zalecenia wynikające z kontroli, które powinny przyczynić się do sprawniejszego zarządzania środkami funduszy strukturalnych w okresie 2007-2013.

The article presents one of the checks of the Supreme Chamber of Control on European Regional Development Fund resources absorption in 2004-2006. The author discuss inspections of implementation the projects co-funded from structural funds as a voivodship contracts, Community Initiative Interreg III and absorption EU support funds for community home road building. Author also presents some directions that should improve efficiency of structural funds management in 2007-2013.

ZNZE WSIiZ 3/2007 (5), ISSN 1689-9229, s. 269-278

Elżbieta Śnieżek-Strój

Społeczeństwo obywatelskie w Polsce. Rzeczywistość czy fikcja?

Civil society in Poland. Reality or fiction?

Artykuł stanowi próbę oceny stanu trzeciego sektora w okresie po transformacji ustrojowej w Polsce. Autorka opisuje zmiany zachodzące w organizacjach społecznych i ich znaczenie dla rozwoju współczesnej demokracji oraz społeczeństwa obywatelskiego. W opinii autorki mimo, iż Polska nadal nie osiągnęła dojrzałości obywatelskiej, integracja z Unią Europejską istotnie wpłynęła na wzrost pozycji trzeciego sektora. Europejska kultura i tradycja prawna traktuje trzeci sektor jak jako naturalny i niezbędny komponent demokracji. Stała konsolidacja trzeciego sektora w Polsce pozytywnie wpływa na wymianę doświadczeń między organizacjami państw członkowskich, co z kolei implikuje lepszą współpracę, komunikację i rozwój. Proces ten, jak podkreśla autorka zachodzi powoli, ponieważ Polacy nienauczeni współodpowiedzialności na najniższym szczeblu ludzkich więzi nadal nie potrafią przyjąć współodpowiedzialności za europejską wspólnotę.

The article is an attempt of evaluation the Third Sector in Poland after government transformation The author describes changes that took place in social organizations and its importance for contemporary democracy and civil society. In author's opinion, despite Poland still doesn't achieve civil mature, integration with the European Union influenced the increase of meaning the Third Sector. Permanent consolidation of the Third Sector in Poland has a positive impact on exchange between member states, that assure better cooperation, communication and development. This process unfolds slowly because Polish people are not use to be co-responsible on the lowest level of human bonds and they still can not take the responsibility for European community.

Ewa Nowak

Próby regulacji lobbingu w instytucjach Unii Europejskiej. Zarys problematyki

Lobbing regulation endeavor in European Union institutions. Topic boundary

Przedstawiając w zarysie, zastosowane w Parlamencie Europejskim oraz Komisji Europejskiej, regulacje dotyczące lobbingu autorka włącza się w dyskusję o kontrolę działalności grup interesu w systemie demokratycznym, konieczność określenia granic możliwości udziału środowisk lobbingowych w procesach decyzyjnych i wprowadzenie jasnego, zrozumiałego dla każdego obywatela, trybu powoływania organów i podziału władzy.

The introduction of lobbing regulations implemented in the European Parliament and the European Commission let the author to take part in discussion about the control of interest groups in democratic system. The author also focus on necessity of the boundary determination in the decision processes participation for lobbing groups and consolidation the mechanism of admission to the authority body that is clear for citizens.

Grzegorz Szymczyk

Narodowe i europejskie spojrzenie na bezpieczeństwo starego kontynentu

National and European view on the Old Continent security

Upadek systemów socjalistycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, jak również samego Związku Radzieckiego, stanowiły dla państw europejskich ogromne wyzwanie i doprowadziły do powstania na kontynencie nowej jakościowo strategii bezpieczeństwa pod nazwą: Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony. Artykuł analizuje ponadnarodową koncepcję dotyczącą polityki bezpieczeństwa oraz stanowiska wybranych państw (Wielkiej Brytanii, Francji, Niemiec, Rosji, Stanów Zjednoczonych) w tej kwestii.

The collapse of the socialist systems in the Middle and Eastern countries of Europe and the Union of Soviet Socialist Republics constitute the big challenge for European countries and bring them to create the new quality of security: European Security and Defense Identity. The article analyses super national conception of the security policy and the position of selected countries (Great Britain, France, Germany, Russia, USA) about this issue.

Aleksandra Witek

UE – kraje trzecie: analiza porównawcza powiązań Unii Europejskiej z jej sąsiadami w oparciu o różne formy współpracy

The European Union – third countries: the comparative analysis of the connections between EU and neighboring countries in the area of various cooperation forms

Artykuł prezentuje formy współpracy Unii Europejskiej z krajami trzecimi, w tym: z krajami EFTA, z krajami kandydackimi (Chorwacja, była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Turcja) i uważanymi za „potencjalnych kandydatów" (Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra oraz Serbia wraz z Kosowem), z państwami sąsiednimi Unii Europejskiej objętymi Europejską Polityką Sąsiedztwa oraz z Rosją. Według autorki polityka zagraniczna w kontekście relacji z europejskimi krajami trzecimi, oparta na umowach stowarzyszeniowych, umożliwia Unii Europejskiej wzmocnienie własnej pozycji w Europie oraz podejmowanie prób oddziaływania na sprawy wewnętrzne i politykę zagraniczną państw nie członkowskich.

The article presents forms of cooperation between European Union and third countries, including: The European Free Trade Association countries, candidate countries (Croatia, Former Yugoslavian Republic of Macedonia, Turkey) and known as a "prospective candidates" (Albania, Bosnia and Herzegovina, Montenegro and Serbia with Kosovo), neighboring countries of European Union involved in European Neighborhood Policy and Russia. According to the author the foreign policy in the context of relations between European Union and European third countries based on association agreements, allow EU empower its position and influence internal affairs and foreign policy of non-member countries.

Magdalena Leniar

Członkostwo w Unii Europejskiej – szansa czy idee fixe ukraińskiej polityki?

European Union membership – opportunity or idee fixe for Ukrainian policy?

Artykuł koncentruje się na relacjach pomiędzy Unią Europejską a Ukrainą. Autorka podkreśla zmiany, które zaszły w polityce zagranicznej Ukrainy i zaowocowały zakończeniem doby „wielowektorowości" na rzecz ukierunkowania na drogę pro-euroatlantycką. Obok stanowisk czołowych polityków unijnych dotyczących przyszłości Ukrainy w artykule zamieszczono również opinie na temat roli Polski w unijnych dążeniach Ukrainy.

The article concentrates on relations between European Union and Ukraine. The author emphasis the changeover in Ukrainian foreign policy that result the end of "multivector" era in aid of "pro-euroatlantic" direction. The author presents the submissions of European Union leading politicians about the future of Ukraine and introduce opinions about the role of Poland in European aspiration of Ukraine.

Iwona Mieszkowska

Konflikty bałkańskie końca XX wieku. Sposoby ich rozwiązywania przez społeczność międzynarodową

Balkan conflicts at the end of 20th century. The ways of solving by international society

W artykule przedstawiono przyczyny i proces rozpadu Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii oraz jego skutki. Omówiono historyczne podłoże wydarzeń związanych z rozpadem Jugosławii. Jak zauważa autorka, zaszłości historyczne na Bałkanach stanowiły pożywkę dla ruchów odśrodkowych, nacjonalistycznych. Były zarówno elementem je inicjującym, wzmacniającym jak również utrudniającym kompromis polityczny.

The article presents the causes, process and results of collapse the Socialist Federal Republic of Yugoslavia. It also details the historical ground of these lowdowns. The author notices that the historical events on the Balkans was the base for nationalist, entryist movements. It was the obstacle to reach the political compromise.

Beata Stelmach

Współczesne formy cenzury medialnej w Unii Europejskiej

Contemporary media censorship forms in European Union

Media kształtują nie tylko indywidualne upodobania, ale także wpływają na podejmowane przez obywateli decyzje życiowe i polityczne. Jednak wspomniani obywatele, wg autorki, żyjąc w wolnej Europie, rzadko są świadomi istnienia zjawiska określanego jako cenzura medialna. W celu zwiększenia tej świadomości w artykule przedstawiono różnorodne formy cenzury medialnej, jej obecności oraz wpływu na otoczenie. Zachęcając do podejmowania własnych decyzji, nie opierając się na kreowanej rzeczywistości ocenzurowanego świata, autorka podejmuje również próbę odpowiedzi na pytanie, czy cenzura jest zjawiskiem negatywnym.

The mass media shapes not only individual tastes of people but also influence the lifestyle and political decision making. The author claims that those people are not aware of media censorship existence. To extend media censorship awareness, in the article the author presents diversified types of this concept, its presence and influence on environment. The author also encourage to make own, independent decisions, not to rely on censored reality and is trying to answer the question if the censorship is a negative effect.

Paulina Goś

Prasa europejska i wizerunek UE w niej przedstawiony na przykładzie prasy brytyjskiej

The European press and the European Union image presented in it - British press case

Wielka Brytania jest krajem o bogatym i zróżnicowanym rynku mediów. Prasa, radio i telewizja rozwijały się tam w sposób ciągły, ewoluując bez przerw i zawirowań. Wg autorki prasę Wielkiej Brytanii można nazwać przedstawicielem prasy europejskiej. W artykule przedstawiono, zatem rozwój prasy brytyjskiej począwszy od XVII w. Chronologię wydarzeń uzupełnia omówienie wizerunku Unii Europejskiej prezentowanego na łamach prestiżowego dziennika „The Guardian".

Great Britain is the country with the rich and diversified media market. Radio, press and television was developing continuously, made progress without breaks and maelstroms. The author calls Great Britain the representative of the European press. The article shows the development of the British press started from 17th century. The chronology of depict supplement the image of the European Union presented in prestigious journal "The Guardian".

Elżbieta Sędkowska

Badania opinii Polaków o Unii Europejskiej

Polish opinion research about European Union

Opinia Polaków o Unii Europejskiej stanowi jedną z najbardziej wnikliwie analizowanych kwestii. W latach 2000-2006 CBOS oraz OBOP przeprowadziły około 200 sondaży dotyczących różnych aspektów związanych z procesem integracji i samą Wspólnotą. Artykuł prezentuje dorobek badawczy z lat 2000-2006 w dwóch częściach, z przed i po akcesji.

Polish opinion about the European Union is one of the most investigated issue. In 2000-2006 there were 200 opinion polls made by CBOS (Public Opinion Research Centre) and OBOP (The Centre of Public Opinion Research). The research was connected with the many aspects of integration processes and directly with the European Union. The article presents research outcomes in 2000 -2006 in two parts, before and after accession.