

**Krakowskie
Studia
Międzynarodowe**

Krakowskie Studia Międzynarodowe

**POLSKA PREZYDENCJA
WOBEC WYZWAŃ WSPÓŁCZESNEJ
UNII EUROPEJSKIEJ**

pod redakcją
BOGUSŁAWY BEDNARCZYK

numer 2 (IX) Kraków 2012





IX 2012 nr 2

Krakowskie Studia Międzynarodowe

Czasopismo Krakowskiej Akademii
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

www.ksm.ka.edu.pl

Rada wydawnicza:

*Klemens Budzowski,
Maria Kapiszewska,
Zbigniew Maciąg,
Jacek Majchrowski*

Rada programowa „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”:

*Michał Chorośnicki,
Rett R. Ludwikowski,
August Pradetto,
Eckart D. Stratenschulte*

Redaktor naczelny:

Bogusława Bednarczyk

Sekretarz redakcji:

Halina Baszak-Jaroń

Redakcja:

Oficyna Wydawnicza AFM
ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1, C 224
30-705 Kraków
tel. 12 25 24 665, 25 24 666
e-mail: wydawnictwo@kte.pl

Adiustacja, skład i redakcja techniczna:

Margeryta Krasnowolska

Projekt okładki:

Igor Stanisławski

Opracowanie graficzne okładki:

Oleg Aleksejczuk

© Copyright Krakowska Akademia
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, 2012

ISSN 1733-2680

Nakład: 300 egzemplarzy

Redakcja nie zwraca materiałów
nie zamówionych.
Decyzja o opublikowaniu tekstu
uzależniona jest od opinii redakcji
i recenzentów. Redakcja zastrzega
sobie prawo skracania tekstów
przeznaczonych do druku. Teksty
powinny być przesyłane wraz
z wersją elektroniczną.

SPIS TREŚCI

- 7 **Bogusława Bednarczyk:** Wprowadzenie
- 13 **Magdalena Bainczyk:** Aspekty polityczno-prawne polskiej prezydencji. Między metodą wspólnotową a międzyrządową
- 23 **Bogusława Bednarczyk:** Wpływ polskiej prezydencji na kształtowanie się polityki praw człowieka w UE. Wybrane zagadnienia
- 39 **Anna Bogucka:** Jednolita ochrona patentowa – wybrane zagadnienia i uwagi o działaniach podczas polskiej prezydencji w Radzie UE
- 51 **Małgorzata Czerwińska:** Zmiany w autonomicznej i traktatowej polityce handlowej Unii Europejskiej w XXI w. Inicjatywy i działania polskiej prezydencji
- 75 **Sandra Fiałek:** Rola polskiej prezydencji na konferencji klimatycznej w Durbanie
- 83 **Paulina Habas:** Wpływ traktatu lizbońskiego na prezydencję Polski w Radzie UE
- 97 **Agnieszka Jarmuła:** Polish Presidency of the EU Council: Reactions and Opinions in the US
- 103 **Marta Kolendowska-Matejczuk:** Umowa ACTA sukcesem polskiej prezydencji?
- 115 **Tomasz Młynarski:** Bilans polskiej prezydencji w sektorze energetycznym
- 129 **Anna Piziak-Rapacz:** Prezydencja Polski w Radzie UE a kwestia bezpieczeństwa energetycznego
- 143 **Marcin Radwan:** Polska jako europejska agora kultury. Przedsięwzięcia kulturalne polskiej prezydencji
- 153 **Jakub Stankiewicz:** Prezydencja RP w warunkach kryzysu w strefie euro. Stanowisko Polski wobec planowanych zmian traktatowych
- 161 **Karolina Szwarz:** Partnerstwo Wschodnie a polska prezydencja w Radzie UE
- Varia**
- 173 **Bogusława Bednarczyk:** The 3rd International Conference on Human Rights Education: Promoting Changes in Time of Transition and Crisis – Kraków, 6–10th December 2012

SPIS TREŚCI

- 179 **Marian Bębenek:** Polska prezydencja – refleksje pokonferencyjne
- 185 **Spasimir Domaradzki:** Wybory parlamentarne na Ukrainie, czyli o granicach demokracji liberalnej. Refleksje na temat ukraińskiej sytuacji politycznej
- 191 **Jerzy Zdanowski:** Poland and the Arab Spring. Selected Problems

Recenzje

- 199 **Rett R. Ludwikowski:** Daniel Finke, Thomas Konig, Sven-Oliver Proksch, George Tsebelis, *Reforming the European Union. Realizing the Impossible*, [Princeton University Press, Princeton 2012, 248 s.]
- 203 **Diana Wolańska:** Jerzy Zdanowski, *Bliski Wschód 2011: bunt czy rewolucja?*, [Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2011, 303 s.]

- 207 **Noty o autorach**
- 209 **Informacje dla autorów**
- 211 **Zasady recenzowania**

Bogusława Bednarczyk

WPROWADZENIE

Unia Europejska pozostaje projektem w fazie tworzenia. Wewnętrzne zmiany w Unii oraz konieczność uwzględnienia zmieniających się okoliczności poza wspólnotą, wymagają lepszej koordynacji działań, silniejszego poczucia wspólnoty interesów, a także nowych instrumentów ich realizacji. Z takiej perspektywy należy spojrzeć na rozwiązania, które zaproponowała Polska i przeprowadziła w trakcie swojej prezydencji w Radzie UE, często wbrew wielu niesprzyjającym okolicznościom zarówno na płaszczyźnie wewnętrznej, jak i pozaeuropejskiej.

Polska prezydencja była kolejną, czwartą prezydencją po wejściu w życie traktatu z Lizbony, wprowadzającego nową organizację Unii Europejskiej, która istotnie zmieniła sposób sprawowania przewodnictwa w Radzie Europejskiej. Swoistym *novum* jest unormowana traktatowo współpraca trzech państw członkowskich kolejno sprawujących prezydencję, czyli tzw. trio, które objęło Polskę, Danię i Cypr. Należy podkreślić, że zmiany wprowadzone przez traktat lizboński spowodowały zmianę charakteru rotacyjnego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. Obecny kształt prezydencji w mniejszym stopniu kreuje ją na wydarzenie polityczne, jest to raczej przedsięwzięcie organizacyjne, w które angażują się władze, administracja centralna, parlament, samorządy i wiele instytucji i organizacji pozarządowych.

Prezydencja Rady UE to mechanizm, który pozwala państwom członkowskim kierować pracami Unii. W trakcie półrocznej kadencji dane państwo członkowskie przewodniczy posiedzeniom Rady Unii Europejskiej, wypracowuje kompromisy, organizuje spotkania ministerialne i szczyty z państwami trzecimi. Do

wejścia w życie w grudniu 2009 r. traktatu lizbońskiego premier lub prezydent kraju sprawującego prezydencję był przewodniczącym Rady Europejskiej i reprezentował Unię poza jej granicami¹. W tej płaszczyźnie doszło do najistotniejszych zmian: obecnie UE ma stałego przewodniczącego Rady i wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych, którzy przejęli wiele prestiżowych obowiązków prezydencji². Początkowo funkcję stałego przewodniczącego Rady Europejskiej nazywano potocznie prezydentem Unii. Nazwa ta jednak się nie przyjęła. Pojawienie się przewodniczącego odebrało część kompetencji państwu sprawującemu prezydencję³. Przygotowywanie tzw. wniosków końcowych było do tej pory jednym z ważniejszych zadań każdej prezydencji. Do obowiązków państwa przewodniczącego UE należało przygotowanie programu kolejnego szczytu i uzgodnienie stanowisk poszczególnych państw członkowskich. Mimo zmian traktatowych podstawowe reguły gry nie uległy zmianie. Do jego obowiązków nadal należy prowadzenie niezliczonej ilości spraw, spotkań i przede wszystkim radzenie sobie z nieprzewidywalnymi wydarzeniami w samej Unii i poza nią.

Czas polskiej prezydencji zbiegł się z ogromem wyzwań natury ekonomicznej, społecznej i politycznej, przed którymi, w następstwie kryzysu światowego, stanęła Unia Europejska. Skala problemów, z którymi zmagają się współczesny świat i Europa przekłada się na wewnętrzne problemy samej Unii, która w obliczu nękającego Grecję kryzysu gospodarczego i groźby podobnych zjawisk w części państw członkowskich, usiłuje zachować jedność i solidarność. Polska wypełniając obowiązki wynikające z funkcji przewodniczenia Radzie Unii Europejskiej czyniła to zarówno w kontekście zmodyfikowanej traktatem lizbońskim roli prezydencji, jak i z uwzględnieniem uwarunkowań ekonomicznych, które zdeterminowały czas polskiego przewodnictwa.

Prezentowany numer „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” ma ukazać wielowątkowość i złożoność uwarunkowań polskiej prezydencji, które determinują zdolność do wypełniania obowiązków zeń wynikających, ale zarazem wskazują na charakter i skalę problemów, z którymi boryka się współcześnie Unia Europejska. Intencją autorów jest ukazanie prezydencji jako wyzwania dla Polski oraz szansy promocji jej interesów w Unii Europejskiej. Tak postawiony problem badawczy wpisuje się w trwającą dyskusję o roli prezydencji jako takiej, która z założenia ma realizować interes ponadnarodowy, a nie narodowy. Zarazem jed-

¹ Przykładowo, w 2008 r., zaraz po rozpoczęciu francuskiej prezydencji, doszło do wojny w Gruzji. Prezydent Francji Nicolas Sarkozy negocjował w Moskwie i Tbilisi zawieszenie broni.

Mógł występować jako mediator, przede wszystkim dlatego, że reprezentował całą Unię.

² Zgodnie z traktatem lizbońskim, w stosunkach z zagranicą, Unię reprezentuje wysoki przedstawiciel ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (obecnie brytyjska baronessa Catherine Ashton). To do niej należy przewodniczenie spotkaniom unijnych szefów ASZ i ona przedstawia stanowisko Unii w sprawach międzynarodowych (np. podczas wydarzeń, które miały miejsce w Afryce Północnej).

³ Państwo sprawujące prezydencję nadal zwołuje szczyty (decyduje o terminie i o tym, czy potrzebny jest np. dodatkowy szczyt), ale już nie ono spisuje wnioski ze szczytu, czyli przesłania szefów państw i rządów.

nak zauważyć należy, że zdefiniowane cele ponadnarodowe wcale nie muszą kolidować z celami narodowymi – wręcz przeciwnie, to, co określa się mianem interesu narodowego, nierzadko jest uzależnione od realizacji celów zdefiniowanych jako cele wspólnotowe.

Zamieszczone w niniejszej publikacji artykuły mają charakter interdyscyplinarny i ukazują analizowany problem z różnych perspektyw badawczych. Pozwala to na szerszą analizę pozbawioną jednorodnego, a tym samym zawężonego spojrzenia. Autorzy reprezentujący różne środowiska, zarówno akademickie, jak i pozaakademickie, w swoich refleksjach oscylują wokół takich zagadnień, jak: rola prezydencji w świetle traktatu lizbońskiego, uwarunkowania polskiej prezydencji, wyzwania i priorytety polskiej prezydencji, ocena przygotowań do polskiej prezydencji, rola i pozycja Polski w UE w kontekście sprawowania prezydencji, polityczne, społeczne, gospodarcze i kulturowe wyzwania Unii Europejskiej.

Partnerstwo Wschodnie uplasowało się wysoko wśród priorytetów polskiej prezydencji i problematyce tej poświęcony jest artykuł Karoliny Szwarz. Polskie władze przygotowały umiarkowany ambitny program, który koncentrował się przede wszystkim na sprawach całej Unii, choć z pewnym wskazaniem na polsko-szwedzkie Partnerstwo Wschodnie, czyli program współpracy ze wschodnimi sąsiadami UE. Zakładano również, że pod koniec września 2011 r. uda się skutecznie zorganizować szczyt Partnerstwa Wschodniego, który pierwotnie mieli zorganizować Węgrzy. Sukces tego wydarzenia świadczyłby, że Polska prezydencja była udana. Planowano również, że gdyby się udało podpisać umowę stowarzyszeniową oraz umowę o wolnym handlu z Ukrainą (co już na początku prezydencji z racji skomplikowanych negocjacji było trudne), przewodnictwo w Radzie można byłoby uznać za sukces.

Opozycja, podkreślając fiasko prezydencji, wskazywała przede wszystkim na nie do końca udany wrześniowy szczyt Partnerstwa Wschodniego i oddalenie się rządzonej przez Wiktora Janukowycza Ukrainy od UE. Niemniej sama idea Partnerstwa nie została skreślona z programu politycznego UE. Ukraina i Białoruś będą się zmieniać, a grunt pod dalsze kontakty z Unią został przygotowany właśnie w trakcie polskiej prezydencji. Umowa stowarzyszeniowa z Unią dla obecnych władz Ukrainy jest na drugim planie. Jej wdrożenie, oprócz zysków, to także koszty, a Ukraina nie jest obecnie chętna do reform. I właśnie plusem było i jest zaangażowanie Polski na rzecz rozwoju Partnerstwa Wschodniego. Nie ma wątpliwości, że Polska oczekiwała znacznego postępu tego programu. Represje polityczne, jakim było aresztowanie byłej premier Julii Tymoszenko, spowodowały niepodpisanie umowy o stowarzyszeniu Ukrainy z Unią. Partnerstwo Wschodnie jest nadal ofertą Unii dla Wschodu, a to właśnie Polska odegrała główną rolę w kształtowaniu unijnej polityki wschodniej.

Kluczowym aspektem prezydencji była nowa architektura instytucjonalna Unii Europejskiej. Analizę polityczno-prawnych aspektów prezydencji Polski przeprowadziła Magdalena Balczyk. Zmiany architektury instytucjonalnej zjed-

noczonej Europy po przyjęciu traktatu lizbońskiego doprowadziły do modyfikacji roli przewodnictwa państw w Radzie UE. Powołanie nowych funkcji: stałego przewodniczącego Rady Europejskiej oraz wysokiego przedstawiciela ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa skutkowało utratą szeregu kompetencji przez prezydencję w ramach zjednoczonej Europy. Prezentowane zmiany doprowadziły do zmniejszenia politycznego oraz medialnego znaczenia przewodnictwa państw w obrębie UE. Zmiany instytucjonalne UE prowadziły do zawężenia spraw zarządzanych przez prezydencję na płaszczyźnie organizacyjnej i merytorycznej. Problematyka ta była także przedmiotem rozważań Pauliny Habas.

Najważniejsze osiągnięcia prezydencji w zakresie poprawy bezpieczeństwa energetycznego UE to doprowadzenie do przyjęcia przez kraje UE konkluzji dotyczących współpracy energetycznej na posiedzeniu Rady UE ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii (TTE). Pozwoli to na realne zwiększenie bezpieczeństwa dostaw energii w Europie. Zagadnienia energetyczne w polskiej prezydencji poruszyli Anna Piziak-Rapacz i Tomasz Młynarski. Polska objęła przewodnictwo w czasie, gdy polityka energetyczna stała się przedmiotem powszechnej uwagi. W świetle postanowień traktatu lizbońskiego zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego stało się jednym z głównych celów polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Przyjęta pod koniec prezydencji, w listopadzie 2011 r. deklaracja warszawska wyznaczyła działania, których realizacja ma zapewnić Europie bezpieczeństwo energetyczne.

Ważnym obszarem dla przewodnictwa Rzeczypospolitej w Radzie UE było zagadnienie ochrony środowiska oraz zmiany klimatyczne. Obszar zmian klimatycznych badała Sandra Fiałek. Jednym z celów prezydencji było wypracowanie na forum Rady UE jednolitego stanowiska Unii w zakresie skutecznego działania na rzecz ochrony klimatu oraz dążenie do osiągnięcia prawnie wiążącego nowego porozumienia w czasie konferencji stron Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu w Durbanie w Republice Afryki Południowej. Przyjęty plan działania ma doprowadzić, najpóźniej do 2015 r., do stworzenia nowego prawnie wiążącego porozumienia prawnego, które obejmie wszystkie kraje Konwencji klimatycznej i 100 proc. emisji gazów cieplarnianych w tej grupie. Dotychczas obowiązujący protokół z Kioto nakładał bowiem obowiązki redukcyjne tylko na grupę krajów rozwiniętych. Podczas szczytu zapadła też decyzja, że Unia Europejska przyjmie drugi okres protokołu z Kioto – po roku 2012.

Wśród priorytetów programu wymienianych przez polskich polityków przed objęciem prezydencji wymieniano dążenie do pogłębienia integracji unijnego rynku, uzasadniając to tym, że te działania powinny przyspieszyć wzrost gospodarczy. O znaczeniu inicjatyw i działań podejmowanych w czasie polskiej prezydencji w zakresie autonomicznej i traktatowej polityki handlowej pisała Małgorzata Czermińska. Prezydencja położyła nacisk na dalsze otwieranie rynku europejskiego na kontakty handlowe z partnerami zewnętrznymi. Wspierała inicjatywy Komisji Europejskiej w zakresie ułatwiania dostępu do rynków kapitałowych oraz funduszy wysokiego ryzyka małym i średnim przedsiębiorstwom.

Mając na uwadze dotychczasowy rozwój przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, prezydencja skupiła swoje wysiłki na skutecznym wdrażaniu inicjatyw o zasadniczym znaczeniu dla realizacji programu sztokholmskiego. Polska prowadziła działania mające na celu dalsze wdrażanie i opracowywanie mechanizmów zapewniających ochronę praw i wolności obywateli Unii Europejskiej. Przedmiotem artykułu Bogusławy Bednarczyk jest próba analizy i oceny polskiej prezydencji w ramach „prezydenckiego trio”, pod kątem zaangażowania w wielopłaszczyznową reformę europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Na tle wielu innych zadań, które stanęły przed prezydencją po wejściu w życie traktatu z Lizbony nie było w tej dziedzinie spektakularnych osiągnięć, co nie zmienia faktu, że każdy krok do przodu był ważny, ponieważ problematyka ochrony i gwarancji praw człowieka stanowi we współczesnym świecie problem niełatwy do rozwiązania. Do analizy zostały wybrane tylko niektóre kwestie, zdaniem autorki, najistotniejsze do stworzenia spójnego i jednolitego systemu ochrony praw człowieka w Europie. Systemu, który zapewni bezpieczeństwo prawne i będzie chronił jednostkę przed naruszeniami nie tylko ze strony państwa, ale także instytucji wspólnotowych, co ma niebagatelne znaczenie wobec wzrostu kompetencji Unii w niemal wszystkich dziedzinach życia.

15 grudnia 2011 r. Rada UE podjęła decyzję o podpisaniu umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrobionymi (Anti-Counterfeiting Trade Agreement – ACTA). Było to jedno z działań podjętych w okresie polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. Dawno już żaden projekt aktu prawnego nie wzbudził takich emocji i protestów w Polsce. Marta Kolendowska-Matejczuk przeprowadziła wnikliwą analizę tego zjawiska i postawiła prowokujące pytanie: czy umowa ACTA była sukcesem polskiej prezydencji?

Brak unijnego systemu w zakresie ochrony patentowej stanowił do tej pory barierę dla prawidłowego i skutecznego funkcjonowania europejskich firm zarówno na rynku wewnętrznym UE, jak i na rynkach światowych. O znaczeniu prac prowadzonych w trakcie polskiej prezydencji nad finalizacją konstrukcji jednolitego systemu patentowego, taniego i łatwo dostępnego dla europejskich przedsiębiorców, pisała Anna Bogucka. Brak jednolitej ochrony patentowej na terenie Unii Europejskiej był zbyt kosztowny dla gospodarek państw Unii i dlatego uznano, że należy szybko zakończyć prace nad pakietem dokumentów w tym zakresie.

Zamierzenia, które były przygotowywane do wykonania podczas prezydencji, musiały zostać uzupełnione odpowiedzią na bieżące problemy. Wydarzenia w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie wywołały dodatkowe problemy i wyzwania. Zwiększenie zaufania do Europy, odbudowa wspólnego języka i wiary w europejską politykę, wymagały zręcznej strategii i oparcia się na zasadzie solidarności, która już wiele razy tworzyła przestrzeń porozumienia na kontynencie europejskim.

Spore zagrożenie dla prestiżu prezydencji znajdowało się także w kraju. Przypadająca w tym okresie kampania wyborcza sprawiła, że wielokrotnie forum

unijne było wykorzystywane dla artykułowania swoich racji przez partie polityczne. Faktem jest, że jeszcze przed wyborami opozycja ogłosiła prezydenturę za nieudaną. Jednak prezydencja została w pewnym sensie oceniona przez Polaków już w dniu wyborów: Polacy pozytywnie ocenili przewodniczenie Radzie Europejskiej pozostawiając PO przy władzy.

W Europie polską prezydenturę oceniano znacznie lepiej niż w kraju. Wbrew negatywnym opiniom polityków opozycji, w Europie dominowały głosy, że była to najlepsza prezydencja od czasu przyjęcia traktatu lizbońskiego. A trzeba pamiętać, że przewodnictwo przypadło w okresie następujących po sobie kryzysów. Na przestrzeni kilku lat Polska stała się jednym z liczących się państw w Unii i zainicjowała ważne nowe inicjatywy polityczne, gospodarcze i społeczne. Reakcje i opinie USA na polską prezydenturę przedstawiła Agnieszka Jarmuła.

Należy podkreślić, że kryzys zadłużeniowy w strefie euro najbardziej zażył w minionym roku na stosunkach USA z Unią Europejską. Fakt, że Polska nie ma wspólnej waluty przyczynił się do tego, że jej prezydencja w Unii Europejskiej nie przyciągnęła wiele uwagi w Stanach Zjednoczonych. Uznano jednak, że prezydencja była skuteczna w takich sprawach, jak Partnerstwo Wschodnie, przystąpienie Chorwacji do UE, podtrzymywanie programu rozszerzenia Unii. Nacisk położony przez Polskę na sprawy bezpieczeństwa uznano za pozytywny w sytuacji szczupłego budżetu UE na zbrojenia.

Niniejszy numer „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” powstał dzięki współpracy naukowców i doktorantów Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego oraz badaczy współpracujących z naszą uczelnią od wielu lat. Tom zamykają recenzje najnowszych pozycji książkowych, tematycznie związanych ze współczesnymi stosunkami międzynarodowymi oraz sprawozdania z najważniejszych konferencji, które odbyły się w krakowskim środowisku naukowym w roku 2012. Istotnym wkładem związanym z problematyką niniejszego numeru jest sprawozdanie obserwatora OBWE Spasimira Domaradzkiego z przebiegu wyborów parlamentarnych na Ukrainie w listopadzie bieżącego roku.

Zapraszamy do współpracy i lektury.

Magdalena Bainczyk

ASPEKTY POLITYCZNO-PRAWNE POLSKIEJ PREZYDENCJI. MIĘDZY METODĄ WSPÓLNOTOWĄ A MIĘDZYRZĄDOWĄ

Wprowadzenie

Koniec XX i początek XXI w. odznaczył się gwałtownym przyspieszeniem w zakresie prób reformy ustrojowej Unii Europejskiej, determinowanych perspektywą rozszerzenia Unii o dużą grupę nowych, jakże odmiennych pod względem gospodarczym i społecznym, państw Europy Środkowej. Istotnym elementem przygotowania UE było stopniowe rozszerzanie stosowania tzw. metody wspólnotowej w zakresie procesów decyzyjnych na poziomie unijnym. Szczegółowo elementy metody wspólnotowej zostały przedstawione w Białej Księdze Komisji Europejskiej zatytułowanej „European Governance” z 25 lipca 2001 r. Metoda ta opiera się na założeniu, że Komisja Europejska posiada wyłączną inicjatywę legislacyjną, pełni funkcję strażnika traktatów oraz reprezentuje Unii w negocjacjach wewnętrznych, Parlament Europejski i Rada, podejmująca decyzje większością kwalifikowaną, posiadają kompetencję budżetową oraz prawotwórczą, przy czym wykonywanie prawa unijnego powierzone jest Komisji i właściwym organom państw członkowskich, a Trybunał Sprawiedliwości UE gwarantuje poszanowanie zasady państwa prawnego¹. Od momentu utworzenia UE poszczególne postanowienia kolejnych traktatów reformujących z Amsterdamu, Nicei i Lizbony wzmocniły jej znaczenie w procesach decyzyjnych na poziomie unijnym. Przyjęcie wspomniana-

¹ Biała Księga Komisji Europejskiej „European Governance”, 25.07.2001, KOM 2001 428 final, www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf [31.10.2012].

nej metody przyczyniło się również do określenia UE jako organizacji ponadnarodowej². Zwykle organizacje międzynarodowe opierają się bowiem na zasadzie międzyrządowości, a więc decyzje podejmowane są jednomyślnie przez przedstawicieli państw członkowskich³. O ile międzyrządowość jest zasadą jeśli chodzi o funkcjonowanie tradycyjnych organizacji międzynarodowych, o tyle ponadnarodowość charakteryzuje UE jako organizację *sui generis*. Wprowadzenie metody wspólnotowej do prawa UE nie zdezaktualizowało oczywiście stosowania metody międzyrządowej, która widoczna jest przede wszystkim w działaniu Rady Europejskiej i Rady, złożonych z przedstawicieli państw członkowskich⁴. Wyrazem połączenia metody wspólnotowej i międzyrządowości jest również art. 10 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)⁵, odnoszący się do zagadnienia legitymacji demokratycznej w UE. W myśl wspomnianego przepisu opiera się ona na reprezentacji obywateli w Parlamencie Europejskim funkcjonującym w ramach metody wspólnotowej oraz na szefach państw lub rządów w Radzie Europejskiej, a także rządach w Radzie, odpowiedzialnych przed parlamentami krajowymi.

Przy okazji negocjowania postanowień traktatu z Nicei, Polska żywo zainteresowana wynikiem tych negocjacji, zasygnalizowała swoje pozytywne stanowisko wobec tych przemian. Z drugiej strony Polska zabiegała o silną pozycję w Radzie, co wiązało się z odpowiednią dla tzw. średniopiętowego państwa liczbą głosów. Według prezentowanego wówczas stanowiska polskiego MSZ,

Nie ma powodów, by nowe kraje członkowskie, [...] obawiały się metody wspólnotowej. Będzie ona dla nich korzystna, ponieważ traktatowe kompetencje Komisji Europejskiej nakazują jej kierowanie się interesem wszystkich członków Unii Europejskiej. Również w przeszłości pozwalało to na lepsze uwzględnienie i ochronę interesów państw mniejszych i słabszych gospodarczo. [...] Nie należy dopatrywać się zasadniczej sprzeczności między metodą wspólnotową a międzyrządową. Absolutna dominacja jednej z nich oznaczałaby konieczność „demonażu” Wspólnot Europejskich (w przypadku metody międzyrządowej) lub utworzenia państwa federalnego (w przypadku metody wspólnotowej). [...] Można natomiast spodziewać się, że w miarę pogłębiania się procesów integracyjnych coraz częściej stosowna będzie wypadkowa obu metod⁶.

Z punktu widzenia polskiej racji stanu korzystna była zarówno mocna pozycja instytucji unijnych mających reprezentować interes ogólny Unii, jak i niezbędne było zapewnienie mocnej pozycji Polski w instytucji o charakterze międzyrządowym jaką jest Rada. Linia ta była kontynuowana jedynie częściowo przy

² E. Klein, *Die internationale und supranationalen Organisationen*, [w:] *Völkerrecht*, red. W. Graf Vitzthum, Berlin 2007, nb. 246; Ch. Ohler, *EUV Art. 48 Vertragsänderung, I. Die Union als supranationale Organisation auf völkerrechtlicher Grundlage*, [w:] E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union 48. Ergänzungslieferung*, München 2012, nb. 14.

³ N. Foster, *EU Law. Directions*, Oxford 2010, s. 10.

⁴ A. Nowak-Far, *Instytucjonalny kontekst prezydencji w Unii Europejskiej*, [w:] *Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacja*, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2010, s. 36 i nast.

⁵ „Dziennik Urzędowy UE”, C 326, 26.10.2012, s. 13.

⁶ *Traktat z Nicei – polski punkt widzenia, Warszawa 15 lutego 2001 r.*, [w:] J. Barcz, R. Kuźniar, H. Machińska, M. Popowski, *Traktat z Nicei. Wnioski dla Polski*, Warszawa 2001, s. 184.

okazji negocjowania przez rząd polski traktatu z Lizbony. Ówczesny prezydent, ale również rządzące kolejno koalicje rządowe skupiły się na próbie zachowania przez Polskę stosunkowo korzystnej pozycji w Radzie w oparciu o tzw. system nicejski, czy też, promowany przez krótki okres, model pierwiastkowy. Jak wiadomo, cel ten został osiągnięty jedynie częściowo. Z kolei w doktrynie pojawiały się głosy krytykujące, te nieraz nieudolne z punktu widzenia sztuki dyplomatycznej zabiegi o liczbę głosów w Radzie. Wskazywano bowiem, że obok siły głosu niezmiernie istotna dla funkcjonowania państwa członkowskiego jest jakość jego służby dyplomatycznej i umiejętność budowania nieraz doraźnych nawet sojuszy. Przedmiotem dyskusji nie były natomiast zmiany w zakresie funkcjonowania Rady Europejskiej oraz relacji pomiędzy elementami metody wspólnotowej i międzyrządowej.

Rada jest instytucją UE o charakterze międzyrządowym, natomiast sama prezydencja składów Rady nie jest ani instytucją, ani organem lub jednostką organizacyjną Unii w rozumieniu art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)⁷. Ma charakter funkcjonalny, a zarządzanie sprawami UE w zakresie tej instytucji przez kolejne państwa członkowskie jest powiązane z zasadą równości państw członkowskich⁸. Należy tu pamiętać, że sama prezydencja, mimo powiązania z instytucją międzyrządową, powinna być sprawowana w interesie całej Unii, a więc w sposób ponadnarodowy.

Traktat z Lizbony wprowadził szereg nowych rozwiązań, mających istotny wpływ na kształt przewodnictwa w Radzie. Jednym z najistotniejszych elementów reformy UE było jej przekształcenie w jednolitą organizację międzynarodową, w której zniesiony został podział na sferę zarządzaną metodą wspólnotową (dawny I filar) oraz sfery poddane metodzie międzyrządowej (II i III filar). W tym kontekście ułatwiona powinna być realizacja zadań prezydencji, która w sposób spójny może zarządzać zasadniczo wszystkimi politykami UE.

Jednakże sformułowanie „zasadniczo” nie jest tutaj bez znaczenia. Nadal istnieją pewne odrębności w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, z jednej bowiem strony to wysoki przedstawiciel Unii ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa prowadzi tę politykę oraz przewodniczy Radzie ds. Zagranicznych⁹, a z drugiej strony polityka ta na mocy art. 24 ust. 1 TUE poddana jest szczególnym zasadom i procedurom, m.in. jest określana jednomyślnie przez Radę Europejską i Radę. Ponadto istnieją odrębne zasady dotyczące przewodnictwa w eurogrupie¹⁰, co miało zasadnicze znaczenie dla realizacji zadań przewodnictwa Polski w zakresie zwalczania kryzysu finansowego. Na podstawie art. 137 TFUE w związku art. 1 Protokołu nr 14 w sprawie eurogrupy¹¹, w świetle którego ministrowie państw członkowskich, których walutą jest euro, zbierają się na nieformalnych

⁷ „Dziennik Urzędowy UE”, C 326, 26.10.2012, s. 47.

⁸ J. Barcz, *Prezydencja w Radzie UE – aspekty prawne i instytucjonalne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 4, s. 4.

⁹ Art. 16 ust. 9, art. 18 i art. 24 ust. 1 TUE.

¹⁰ A. Nowak-Far, *Prezydencja Rady Unii Europejskiej a eurogrupa*, [w:] *Prezydencja w Unii Europejskiej...*, s. 191 i nast.

¹¹ „Dziennik Urzędowy UE”, C 83, 30.03.2010, s. 283.

spotkaniach. Państwa spoza eurogrupy sprawujące prezydencję, *de iure* nie mogło brać udziału w tych spotkaniach, zwłaszcza że grupa ta ma własne przewodnictwo. Zgodnie z art. 2 Protokołu nr 14, ministrowie państw członkowskich, których walutą jest euro, wybierają przewodniczącego na okres dwóch i pół roku większością głosów tych państw członkowskich. W okresie prezydencji Polski funkcję tę sprawował premier Luksemburga Jean-Claude Juncker. Traktat z Lizbony wprowadził również istotne zmiany w funkcjonowaniu Rady Europejskiej. Rada Europejska została jedną z instytucji UE, a jej przewodnictwo zostało powierzone wybieranemu na okres 2,5 roku przewodniczącemu, co istotnie wpływa na zakres przedmiotowy kompetencji państwa, które sprawuje przewodnictwo w Radzie¹². Wyżej wymienione zmiany doprowadziło do powstania przewodnictwa hybrydowego w UE¹³, a więc połączenia przewodnictwa stałego (wysoki przedstawiciel, przewodniczący Rady Europejskiej, przewodniczący eurogrupy) z przewodnictwem rotacyjnym. Wymienione wyżej zmiany wpłynęły niewątpliwie na sposób funkcjonowania prezydencji Polski w Radzie, zwłaszcza że II półrocze 2011 r. zostało zdominowane przez zagadnienie kryzysu finansowego. Istotnym elementem jego zwalczania miało być wprowadzenie nowych rozwiązań dotyczących zarządzania w strefie euro oraz mechanizmów pomocowych w formie nieprzewidzianej przez prawo pierwotne, co jest przedmiotem poniższych rozważań.

Prezydencja Polski w Radzie – wybrane aspekty polityki antykryzysowej

Wszystkie wyżej wspomniane wątki, stanowiące splot elementów wspólnotowych i międzyrządowych w systemie instytucjonalnym UE, uległy w mniejszym lub większym stopniu aktualizacji w czasie prezydencji Polski w Radzie. Z perspektywy traktatowej państwo sprawujące prezydencję powinno sprawnie moderować funkcjonowanie instytucji międzyrządowej, opierając się w tej mierze na założeniu ponadnarodowości, a więc prezydencja nie powinna prowadzić prac Rady w sposób stronniczy¹⁴. Z drugiej jednak strony długoletnia praktyka pokazuje, że państwa członkowskie stosują się do tego założenia w sposób umiarkowany, a niektóre wręcz jawnie promują określoną wizję rozwiązania problemów unijnych, tak jak Niemcy w okresie przygotowywania konferencji międzyrządowej w sprawie traktatu reformującego¹⁵. Wydaje się, że zarówno w zakresie doboru priorytetów prezydencji, jak ich realizacji, a także analizując reakcję rządu polskiego na bieżące

¹² K. Smyk, *Prezydencja w Traktacie z Lizbony. Wnioski dla Polski*, [w:] *Prezydencja Polski w Unii Europejskiej – 2011 r.*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2009, nr 22, s. 32.

¹³ J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, s. 98 i nast.

¹⁴ K. Szczerski, *Instytucja prezydencji w Unii Europejskiej – uwagi do analiz politologicznych*, [w:] *Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, red. J. Nadolska, K. A. Wojtaszczyk, Warszawa 2010, s. 27 i nast.

¹⁵ S. Hobe, [w:] J. Barcz, *Prezydencja niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej. Aspekty polityczno-prawne*, Warszawa 2007, s. 70 i nast.; *Europa powiedzie się wspólnie. Program prezydencji niemieckiej*, *ibidem*, s. 135.

trudności, w tym przede wszystkim na walkę z kryzysem nie można zarzucić Polsce lekceważenia zasady obiektywizmu. Zwłaszcza w zakresie doboru priorytetów rząd polski stanął przed trudnym dylematem. Wobec zbliżających się wyborów opinia publiczna oczekiwała bowiem, odpowiednio, albo spektakularnych sukcesów albo równie spektakularnych potknięć, a przede wszystkim promowania „interesu polskiego”, co wobec zasady neutralności państwa sprawującego przewodnictwo nie było łatwe. Jak trudne zadanie miała więc koalicja rządząca pokazywał drobny incydent poprzedzający przejście przez Polskę prezydencji. Późną wiosną, w czasie wizyty w Chorwacji premier Tusk poczęstowany został tamtejszymi truskawkami, zachwycił się nimi do tego stopnia, że przez moment utracił swój, bądź co bądź niezły instynkt polityczny, stwierdzając, że chorwackie truskawki są lepsze od polskich, co spowodowało natychmiastową ostrą reakcję rodzimych producentów¹⁶. Potknięcie przekuto jednak w sukces, truskawki stały się jednym z istotnych elementów kampanii marketingowej promującej prezydencję Polski, a już na początku lipca 2011 r. premier częstował nimi przewodniczącego Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego¹⁷.

Zasadniczym elementem determinującym obraz polskiej prezydencji był niewątpliwie kryzys gospodarczy. Działania mające na celu pomoc zadłużonym państwom euro zostały podjęte jeszcze przez przejściem przez Polskę przewodnictwa w Radzie. W 2010 r. ustanowiono „parasol ochronny” składający się z dwóch elementów: Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego i Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej. Napięta sytuacja na rynkach finansowych oraz fakt, że EISF został ustanowiony na czas określony, zmusiły państwa członkowskie do przyjęcia dalszych środków, umożliwiających udzielenie skutecznej pomocy zadłużonym państwom członkowskim. Wymagało to przyjęcia szeregu umów międzynarodowych. Już pod koniec 2010 r. Rada Europejska porozumiała się w trybie art. 48 ust. 6 TUE co do zmiany art. 136 TFUE¹⁸. Decyzja o zmianie traktatu założycielskiego została podjęta ostatecznie 25 marca 2011 r.¹⁹ Dalszym krokiem było podpisanie 2 lutego 2012 r. traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm

¹⁶ *Europas Musterland übernimmt die Führung*, „Die Zeit Online“, www.zeit.de/politik/ausland/2011-06/polen-ratspraesidentschaft-europa/seite-2 [31.03.2012].

¹⁷ *Polskie truskawki w Parlamencie Europejskim*, „Pycha”, www.pl2011.eu/content/polskie-truskawki-w-parlamencie-europejskim-pycha-0 [31.03.2012].

¹⁸ Art. 136 ust. 3 TFUE „Państwa członkowskie, których walutą jest euro, mogą ustanowić mechanizm stabilizacyjny uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości. Udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach takiego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom”. Rada Europejska 16–17.12.2010, Konkluzje, załącznik 1, Projekt decyzji Rady Europejskiej w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilizacyjnego dla państw członkowskich, których walutą jest euro, [/www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/PL/ec/118607.doc](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/PL/ec/118607.doc) [10.10.2012]; J. Barcz, *W sprawie formuły prawnej wprowadzenia do prawa UE Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego*, „Europejskie Przegląd Sądowy” 2011, nr 1, s. 4; D. Sobczyński, *Ramy prawne tzw. mechanizmu greckiego oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilności*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 2, s. 25.

¹⁹ Decyzja nr 2011/199/UE, „Dziennik Urzędowy UE”, L 91, 2011, s. 1.

Stabilności (TEMS), który ma przejąć zadania EISF i EMS w czerwcu 2013 r., a 2 marca 2012 r. podpisano traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (TSKZ)²⁰. Tak więc okres przewodnictwa Polski w Radzie przypadł na okres intensywnych negocjacji tekstów dwóch wspomnianych wyżej umów międzynarodowych.

O ile zmiana w sposób uproszczony tekstu TFUE została zaprogramowana w TUE jako tzw. procedura kładki²¹, o tyle dwie pozostałe umowy są wyrazem „schengenskiej metody”²² wprowadzania zmian w zasadach funkcjonowania UE, a więc metody nie przewidzianej w traktatach jako sposób rewizji postanowień prawa pierwotnego, ale mającej zdecydowanie międzyrządowy charakter. Są to bowiem umowy międzynarodowe zawierane pomiędzy państwami członkowskimi, przy czym nie ma tutaj zastosowania warunków z art. 48 ust. 4 i 6 TUE, by zostały one przyjęte przez wszystkie państwa członkowskie²³. Stąd z jednej strony wyraźnie niebezpieczeństwo tworzenia się ściślejszych kręgów integracyjnych, ale też szansa na wymuszenie intensyfikacji współpracy, jak miało to miejsce właśnie w przypadku umowy z Schengen²⁴. Ponadto wobec niestosowania art. 48 TUE, udziału w procedurze ich zawierania pozbawione zostały zarówno parlamenty krajowe, jak i Parlament Europejski. Z drugiej strony są to umowy powiązane, choć w różnym stopniu, z prawem UE. Wskazuje się, że TKSZ wiąże się ściśle z celami UE, natomiast już TEMS jest powiązany z prawem UE luźno. Powiązanie to implikuje swoiste zobowiązaniu państw członkowskich do zapewnienia zgodności tych umów z prawem UE (*Kohaerenz mit dem Unionsrecht*). Federalny Trybunał Konstytucyjny Niemiec (FTK) w swoim wyroku dotyczącym zgodności ustaw z Ustawą Zasadniczą (UZ), a w szczególności art. 38, 20 ust. 1 i 2 w związku z art. 79 ust. 2 i 3 UZ, w których wyrażona została zgodna na ratyfikację wszystkich trzech traktatów, w odniesieniu do TEMS stwierdził:

[...] interpretacja omawianych tu postanowień o obowiązkach, immunitetach i przywilejach, umożliwiająca efektywne i obszerne informowanie parlamentów narodowych implikowana jest przez nakaz zgodności z prawem unijnym, którym związany jest również Europejski Mechanizm Stabilności. Zgodnie z tym należy chronić nie tylko tożsamość konstytucyjną państw członkowskich (por. art. 4 ust. 2 zd. 1 TUE), co jest istotne w związku z odpowiedzialnością polityczną Bundestagu za budżet. Również pozycja parlamentów krajowych w strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej w minionych latach była coraz bardziej wzmocniana, w celu uczynienia tego rezerwuaru legitymacyjnego coraz bardziej owocnym dla procesów integracyjnych [...]. Ma to – co musiałby być także jasne dla stron traktatu – tym większe znaczenie w omawianym kontekście, iż ze względu na wybraną formę – umowy międzynarodowej zawartej w celu uzupełnienia unijnego programu integracyjnego [...] – nie jest możliwa kontrola ze strony Parlamentu Europejskiego²⁵.

²⁰ www.european-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf [13.11.2012].

²¹ A. Socha, *Procedura kładki: aspekty proceduralne*, [w:] *Rewizja traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej po wejściu w życie traktatu z Lizbony*, red. J. Barcz, Warszawa 2012, s. 95, w szczególności w odniesieniu do rewizji art. 136 TFUE, s. 115 i nast.

²² J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych...*, s. 162.

²³ A. Socha, *Procedura kładki...*, s. 106.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Wyrok II Senatu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 12.09.2012, 2 BvR 1390/12, wyrok dostępny na stronie www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012.html, teza 257.

W cytowanej powyżej tezie wyroku FTK znalazły się też stwierdzenia odpowiadające „schengeńskiej” charakterystyce omawianych umów, że są to umowy zawierane w celu uzupełnienia „unijnego programu integracyjnego”, nad którymi kontroli nie sprawuje Parlament Europejski, co implikuje konieczność wzmocnienia legitymacji demokratycznej ze strony parlamentów krajowych.

Sposób zorganizowania pracy eurogrupy, zdeterminowany postanowieniami protokołu nr 14, forma prawna aktów prawnych mających się przyczynić do zwalczania kryzysu finansowego oraz okres ich negocjowania mocno wpływały na możliwości działania Polski jako państwa sprawującego prezydencję w Radzie w tym zakresie. Konieczność znalezienia remedium na tragiczny stan finansów zadłużonych państw strefy euro miał niewątpliwe wymiar ogólnounijny, ale z drugiej strony decyzje podejmowane były w wąskim gronie państw eurolandu. Dodatkowym elementem, ograniczającym pole działania prezydencji, była wzmożona aktywność dyplomacji niemieckiej i francuskiej, które w pewnych okresach skutecznie przesłaniały aktywność strony polskiej.

Spotkanie państw grupy euro 26 października 2011 r. zakończyło się przyjęciem stanowiska, w którym państwa te powierzyły przewodniczącemu Rady Europejskiej w bliskiej współpracy z przewodniczącym eurogrupy oraz z Komisją Europejską zadanie przygotowania propozycji mającej na celu wzmocnienie konwergencji ekonomicznej strefy euro, poprawy dyscypliny fiskalnej oraz pogłębienia unii gospodarczej, wraz z analizą możliwości dokonania ograniczonej rewizji traktatów. Wewnętrzny raport miał zostać zaprezentowany w grudniu 2011 r., raport ostateczny w marcu 2012 r.²⁶ 6 grudnia 2011 r. przewodniczący Rady Europejskiej zaprezentował raport zatytułowany „Towards a stronger Economic Union”²⁷. Na początku raportu wskazano, że został on przygotowany po przeprowadzeniu bilateralnych konsultacji ze wszystkimi państwami członkowskimi UE, a w pkt 3 stwierdzono, iż kroki w kierunku stworzenia „prawdziwej” unii fiskalnej powinny być podejmowane z poszanowaniem integralności UE, koherencji pomiędzy strefą euro a UE jako całością, w tym kontekście szczególna rola przypadnie instytucjom unijnym, których działanie powinno mieć na celu zagwarantowanie jedności całej Unii. W stanowisku szefów rządów i państw euro z 9 grudnia 2011 r. znalazło się stwierdzenie, że część rozwiązań ze względu na brak jednomyślności wśród państw członkowskich UE, znajdzie się w umowie międzynarodowej, która ma zostać podpisana najpóźniej do marca 2012 r. Umowa ta ma zostać jednak najszybciej jak to

Wybrane tezy wyroku zostały przetłumaczone przez M. Bainczyk, *Wyrok niemieckiego Bundesverfassungsgericht z 12.09.2012 r. w sprawie zastosowania środka tymczasowego w odniesieniu do traktatów mających na celu stabilizację sytuacji finansowej w państwach strefy euro*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 12. Wyrok został omówiony m.in. przez J. Barcza, *Stabilizacja sytuacji finansowej w strefie euro a uprawnienia parlamentów narodowych – wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 12.09.2012 r.*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 11, s. 1 i nast.

²⁶ *Euro summit statement, Brussels 26.10.2011*, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/125644.pdf [10.11.2012].

²⁷ www.blogs.ft.com/brusselsblog/files/2011/12/INTERIM-REPORT-FINAL-6-12-.pdf [10.11.2012].

możliwe włączona do traktatów UE. Szefowie państw lub rządów Bułgarii, Czech, Danii, Litwy, Łotwy, Polski, Rumunii, Szwecji i Węgier zasygnalizowali gotowość uczestniczenia w tym procesie po przeprowadzeniu, jeśli to konieczne, konsultacji z parlamentami krajowymi²⁸. Negocjacje rozpoczęły się w grudniu 2011 r., w ostatnim miesiącu sprawowania przez Polskę prezydencji, ale nie pod jej przewodnictwem, lecz toczyły się pod przewodnictwem państwa sprawującego przewodnictwo w eurogrupie (Luksemburga), z udziałem państw nienależących do strefy euro, które zadeklarowały na początku grudnia 2011 r. wolę podpisania umowy²⁹.

Biorąc pod uwagę wspomniane wyżej determinanty, wyzwania dla polskiego rządu, by nie utracić steru spraw unijnych także w zakresie polityki gospodarczej i pieniężnej i na przyszłość zabezpieczyć interesy Polski polegające na współuczestniczeniu w podejmowaniu decyzji dotyczących tej polityki, były ogromne. Ze względu na brzmienie art. 136 ust. 3 TFUE, w myśl którego stronami TEMS mogą być państwa, których walutą jest euro, Polska nie mogła odegrać roli w zakresie negocjowania jego postanowień. Inaczej wyglądała natomiast sprawa w odniesieniu do TSKZ. W odniesieniu do postanowień TSKZ, w interesie rządu polskiego było zapewnienie państwom nienależącym do strefy euro możliwości udziału w posiedzeniach Rady Europejskiej poświęconych zagadnieniom strefy euro. Determinacja strony polskiej doprowadziła do wprowadzenia rozwiązania zawartego w artykule 12 ust. 3 traktatu o stabilizacji, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, zgodnie z którym

[...] szefowie państw lub rządów umawiających się stron, których walutą nie jest euro i które ratyfikowały niniejszy traktat, uczestniczą w debatach podczas posiedzeń szczytu państw strefy euro dotyczących konkurencyjności umawiających się stron, zmiany ogólnej struktury strefy euro i podstawowych zasad dotyczących tej strefy, które będą obowiązywały w przyszłości, jak również, w odpowiednich przypadkach i przynajmniej raz w roku, w debatach na temat szczegółowych kwestii dotyczących wdrażania niniejszego traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej³⁰.

Przyjęte rozwiązanie, co prawda nie jest w pełni satysfakcjonujące, ponieważ państwa te mogą jedynie prezentować swoje stanowisko, ale i tak rozwiązanie to można postrzegać jako sukces, jest do pewnego stopnia próba zapobieżenia na przyszłość sytuacji, która ma miejsce na podstawie art. 137 TFUE w związku z art. 2 protokołu nr 14.

Podsumowanie

Przebieg wydarzeń w drugiej połowie 2011 r. wskazuje, że prognozy polskiego MSZ z początków XX w. co do relacji między metodą wspólnotową a międzyrzą-

²⁸ Statement by the euro area heads of state or government, Brussels 09.12.2011, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/126658.pdf [10.11.2012].

²⁹ C. Herma, *Aspekty proceduralne o prawne negocjacji w sprawie traktatu o unii fiskalnej*, [w:] *Rewizja traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej...*, s. 42 i nast.

³⁰ www.polskawue.gov.pl/files/Aktualnosci/PaktFiskalnyPL.pdf [31.03.2012].

dową sprawdziły się tylko częściowo. Wobec faktu, że okres sprawowania przez Polskę prezydencji w Radzie zdeterminowały problemy o charakterze gospodarczym, na rozwiązywanie których zasadniczy wpływ posiadali członkowie eurogrupy, szczególnie Francja i Niemcy, instytucje o charakterze ponadnarodowym zeszły w pewnym sensie na drugi plan, a europejska scena polityczna została zdominowana zasadniczo przez decyzje rządów państw członkowskich strefy euro, podejmowane w Radzie Europejskiej i przyjmowane w formie aktów prawnych nieprzewidzianych w traktatach założycielskich, a więc umów międzynarodowych uzupełniających jedynie przepisy prawa pierwotnego. Jak wskazuje Ch. Calliess, wynika to niewątpliwie z faktu, że państwa członkowskie świadomie przyjęły takie rozwiązania traktatowe, które przy jednoczesnej słabej pozycji instytucji unijnych, pozwalają na podejmowanie decyzji na poziomie międzyrządowym. Art. 121 ust. 1 TFUE stanowi bowiem jedynie o koordynacji polityki gospodarczej poszczególnych członków, a podmiotami koordynującymi są właśnie państwa członkowskie. Ta dominująca rola państw członkowskich, przy jednoczesnym zredukowanym udziale instytucji unijnych o charakterze ponadnarodowym – Komisji Europejskiej, a zwłaszcza Parlamentu Europejskiego, może wskazywać na odwrót od metody wspólnotowej³¹. Kanclerz Niemiec A. Merkel stwierdziła, że

[...] ich finde einen koordinierten europäischen Standpunkt nicht nur, indem ich die Gemeinschaftsmethode anwende, sondern ich finde einen gemeinsamen europäischen Standpunkt manchmal auch, indem ich die intergouvernementale Methode anwende. Wichtig ist, dass wir in wichtigen Fragen gemeinsame Standpunkte haben³².

W tym kontekście kanclerz zaproponowała nowe pojęcie mające przezwyciężyć dualizm metody wspólnotowej i międzyrządowej – mianowicie metodę unijną (*Unionsmethode*) polegającą na połączeniu metody wspólnotowej z skoordynowanym działaniem państw członkowskich, w ramach której istotną rolę odgrywa Rada Europejska ze stałym przewodniczącym. W proponowaną przez kanclerz A. Merkel metodę unijną, która zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny jest zawoalowanym powrotem do międzyrządowości³³, wpisują się postanowienia art. 12 TSKZ dotyczącego zarządzaniem strefą euro. W świetle tego przepisu zarządzanie ma odbywać się właśnie na nieformalnych szczytach szefów rządów lub państw strefy euro, które mają odbywać się co najmniej dwa razy w roku. Warto podkreślić, że szefowie rządów lub państw strefy euro na podstawie art. 12 ust. 1 zd. 2 TSKZ mianują stałego przewodniczącego tych szczytów, którego kadencja ma pokrywać się z kadencją przewodniczącego Rady Europejskiej. Przy czym

³¹ Ch. Calliess, *Der Kampf um den Euro: Eine „Angelegenheit der Europäischen Union“ zwischen Regierung, Parlament und Volk*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht“ 2012, nr 1, s. 2.

³² „...wspólny europejski punkt widzenia odnajduję nie tylko, stosując metodę wspólnotową, lecz również stosując metodę międzyrządową. Ważne jest, że w ważnych sprawach mamy wspólny punkt widzenia”. Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich der Eröffnung des 61. akademischen Jahres des Europakollegs Brügge, 02.11.2010, www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2010/11/2010-11-02-merkel-bruegge.html [11.11.2012].

³³ Ch. Calliess, *Der Kampf um den Euro...*, s. 2.

w świetle art. 12 ust. 4 TSKZ przewodniczący szczytu strefy euro nie jest tożsamy z przewodniczącym eurogrupy. W tym kontekście można się zastanawiać, czy w przyszłości nie będzie się miało do czynienia ze swoistą inflacją przewodnictwa w UE. Na tle tu zarysowanego nowego układu instytucjonalnego, należy pozytywnie ocenić wysiłki Polski, by zapewnić państwom członkowskim pozycję odzwierciedlającą przynajmniej w podstawowym zakresie zasadę suwerennej równości wyrażoną w art. 4 ust. 2 TUE. Szczególnie należy podkreślić kwestię uczestnictwa przedstawiciela Polski w posiedzeniach eurogrupy, a także udział w negocjowaniu traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej oraz przyjęcie rozwiązań zawartych w art. 12 ust. 3 TSKZ. Jednocześnie można mieć nadzieję, że doświadczenia drugiego półrocza 2011 r. sprawią, iż bezkrytyczni entuzjaści wizji Unii jako pokojowej i bezkonfliktowej wspólnoty, której obca jest walka o partykularne interesy, docenią wreszcie wysiłki mające na celu równowagę widocznej na scenie europejskiej przewagi niemiecko-francuskiej, a co się z tym wiąże, także obrony polskiego interesu narodowego, który może, ale nie musi, pokrywać się z interesami innych europejskich graczy. Jest to szczególnie istotnie, jeśli rzeczywiście dojdzie do zwiększenia znaczenia metody „unijnej”.

Abstract

Political and Legal Aspects of the Polish Presidency.

Between the Community and the Intergovernmental Method

The Polish presidency in the Council of the EU has been determined by a financial crisis. However the question could be solved only by the Member States which belong to the Eurogroup led by its own President Jean-Claude Juncker and at the highest level by the Heads of States or Governments in the framework of the European Council. In addition a form of an international agreement was chosen as an instrument to introduce new solutions in the economic and monetary policy of the EU. Such a form is not foreseen in the Treaty on the European Union, in particular Article 48 TEU. In a doctrine it is called a “Schengen modus”, then a way to reform the Union without a long process of ratification of an amending treaty by all the Member States. At the same time the Schengen modus may lead to a creation of different integration centers. All the above mentioned circumstances on the one hand have reduced a spectrum of the Polish activity and on the other hand indicated on a domination of an intergovernmental method, called by the Chancellor Angela Merkel a “Unions method”, in the European governance. In this context provisions of the Article 12.3 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance which allows the Contracting Parties, other than those whose currency is the euro to participate in discussions of Euro Summit meetings concerning competitiveness for the Contracting Parties, the modification of the global architecture of the euro area and the fundamental rules that will apply to it in the future, as well as, when appropriate and at least once a year, in discussions on specific issues of implementation of the Treaty, may be regarded as a certain success of the Polish presidency.

Bogusława Bednarczyk

WPŁYW POLSKIEJ PREZYDENCJI NA KSZTAŁTOWANIE SIĘ POLITYKI PRAW CZŁOWIEKA W UE. WYBRANE ZAGADNIENIA

Wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej w 2004 r. Polska uzyskała możliwość współtworzenia wspólnej polityki europejskiej w zakresie praw człowieka, jak również wzięcia udziału w działaniach na rzecz ich ochrony i promocji na terytorium Unii. Siedem lat po akcesji, w drugiej połowie 2011 r., Polska przejęła rotacyjną prezydencję w Radzie UE, w czasie obfitującym w ważne wydarzenia i problemy wymagające szczególnego zaangażowania. Wówczas rozpoczęła się debata nad budżetem na lata 2014–2020, kończono budowę jednolitego rynku, toczyły się dalsze postępowania w zakresie zaopatrzenia w surowce energetyczne. W poprzedzającym prezydencję półroczu, europejska polityka sąsiedztwa nabrała nowego znaczenia, a współpraca w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony oraz uregulowania systemu ochrony praw obywateli Unii Europejskiej stała się pilnym wyzwaniem dla całej Unii.

Przedmiotem artykułu jest próba analizy i oceny polskiej prezydencji w ramach „prezydenckiego trio”, pod kątem zaangażowania w wielopłaszczyznową reformę europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Na tle wielu innych zadań, które stanęły przed prezydencją po wejściu w życie traktatu z Lizbony nie było w tej dziedzinie spektakularnych osiągnięć, co nie zmienia faktu, że każdy krok do przodu był ważny, ponieważ problematyka ochrony i gwarancji praw człowieka stanowi we współczesnym świecie problem niełatwy do rozwiązania. Do analizy zostały wybrane tylko niektóre kwestie, najistotniejsze do stworzenia spójnego i jednolitego systemu ochrony praw człowieka w Europie. Systemu, który zapew-

niał będzie bezpieczeństwo prawne i chronił jednostkę przed naruszeniami nie tylko ze strony państwa, ale także instytucji UE, co ma niebagatelne znaczenie wobec wzrostu kompetencji Unii w niemal wszystkich dziedzinach życia.

Unia Europejska znalazła się na kolejnym, być może najostrejszym wirażu. Walka z kryzysem zaczęła przynosić bezprecedensowe w historii integracji koszty społeczne, finansowe i polityczne. Podważało to, i nadal podważa, wiarę społeczeństw w przyszłość tego projektu. Wraz ze stopniowym poszerzeniem kompetencji UE, w szczególności z rozwojem prawodawstwa w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, coraz więcej decyzji mających bezpośredni wpływ na sytuację jednostki, jest podejmowanych przez instytucje unijne.

Należało także kontynuować działania zmierzające do sfinalizowania wspólnego europejskiego modelu ochrony i gwarancji praw człowieka. Nie była to nowa inicjatywa, ponieważ w związku z koniecznością unifikacji standardów w zakresie ochrony praw człowieka w Europie oraz wzmocnienia tej ochrony w samej Unii, koncepcja przystąpienia UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i podstawowych Wolności¹ (dalej Konwencja), pojawiła się już pod koniec lat 70. XX w. Jednym z ważnych elementów wzmocnienia strategii wewnętrznej UE dotyczącej praw człowieka były działania polskiej prezydencji zmierzające do finalnego zrealizowania tego projektu.

Powodzenie projektu przystąpienia jest o tyle istotne, że w chwili obecnej istnieje luka w europejskim systemie ochrony praw podstawowych. Instytucje UE nie mogą być pociągnięte do odpowiedzialności przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (dalej Trybunał). Trybunał w Strasburgu może kontrolować akty unijne jedynie poprzez kontrolę państw członkowskich Rady Europy². Niemniej unijni politycy przez wiele lat uważali, że ochrona praw człowieka i podstawowych wolności w Radzie Europy w oparciu o Konwencję i Trybunał jest zupełnie wystarczająca.

Dopiero wprowadzenie na mocy traktatu z Maastricht kategorii obywatelstwa Unii zmieniło optykę – okazało się, że Unia powinna zagwarantować swoim obywatelom ich prawa i wolności w taki sam sposób, jak robią to państwa człon-

¹ Pierwsze propozycje przystąpienia do Konwencji zostały wysunięte przez Komisję Europejską w 1979 r. Stanowisko to zostało potwierdzone w 1990 r. Postulaty przystąpienia wysuwane były nie tylko ze strony Wspólnot, ale i Rady Europy. Już w 1995 r. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy wezwało Unię Europejską do podjęcia formalnych kroków umożliwiających przystąpienie. Z uwagi na fakt, że stanowisko państw członkowskich w tym zakresie nie było jednolite, Rada Unii Europejskiej zwróciła się do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości o wydanie opinii. Trybunał w opinii 2/94 z 1996 r. stwierdził, że według aktualnego stanu prawnego, UE nie ma kompetencji do przystąpienia do Konwencji. Równocześnie jednak przystąpiono do działań, które miały doprowadzić do zmian w prawie traktatowym umożliwiających przystąpienie.

² Przykładem może być wyrok w sprawie Matthews przeciwko Wielkiej Brytanii (skarga nr 24833/94), państwo członkowskie uznane zostało winnym naruszenia prawa skarżącej do udziału w wyborach, wynikającego z niemal dosłownej implementacji aktu Wspólnoty. Trybunał nie mógłby jednak prowadzić postępowania bezpośrednio przeciwko UE.

kowskie dostosowując swoje prawodawstwo do Konwencji³. Od tego momentu podpisanie Konwencji przez UE stało się już tylko kwestią czasu.

Z uwagi na to, że celem prezydencji w Radzie UE jest wypracowanie odpowiednich porozumień i kompromisów między państwami członkowskimi, półroczny okres sprawowania prezydencji był zbyt krótki, aby państwo prowadzące zrealizowało zamierzone cele, dlatego mając na względzie poprawienie ciągłości działań, w traktacie z Lizbony wprowadzono „trio”, czyli 18-miesięczną prezydencję zbiorową grupy trzech państw. Polska w ramach „trio” współpracowała z Danią i Cyprem. Trzy państwa, które kolejno miały sprawować prezydencję, wyśtosowały wspólną notę do Rady Europejskiej dotyczącą 18 miesięcznego programu (1 lipca 2011–31 grudnia 2012). W nocie zostało podkreślone, że przystąpienie UE do Konwencji ma kluczowe znaczenie dla ochrony praw podstawowych w Europie⁴. Szczególną wagę przywiązywano do sytuacji, gdy działalność instytucji i organów UE może stanowić naruszenie tych praw, a w związku z opóźniającym się przystąpieniem Unii Europejskiej do Konwencji, akty prawne i działania UE nie są poddawane kontroli w zakresie zgodności ze standardami ochrony praw człowieka. Podkreślając kluczowe znaczenie procesu negocjacji w sprawie akcesji uważano, że osiągnięcie porozumienia w tej kwestii zwiększy efektywność implementacji standardów wynikających z Konwencji na szczeblu narodowym. Podkreślono także, że po przystąpieniu UE do Konwencji, system wnoszenia skarg indywidualnych, możliwy na gruncie Konwencji, będzie stanowić komplementarny instrument ochrony praw jednostki w UE.

Z uwagi na fakt, że skala wyzwań, przed jakimi stoi współczesna Europa wymaga pogłębienia integracji i dążenie do wprowadzenia UE na tor szybszego rozwoju, Polska na wstępie swojej prezydencji przedstawiła trzy wiodące linie programowe:

- integracja europejska jako źródło wzrostu,
- bezpieczna Europa,
- Europa korzystająca na otwartości⁵.

Dawały one szeroką płaszczyznę aktywności w poszczególnych segmentach polityki europejskiej. Stworzyły możliwości elastycznego reagowania w trakcie pełnienia funkcji prezydencji, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych. Podstawą dla priorytetów polskiej prezydencji w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości były cele wyznaczone przez program sztokholmski⁶, w tym

³ Dz.Urz. UE C 321 E, 29.12.2006, s. 1 i nast.

⁴ Nota prezydencji polskiej duńskiej i cypryjskiej do Rady Unii Europejskiej ST11447/11 POLGEN 100.

⁵ www.prezydencjaue.gov.pl/obszary-przygotowa/programowanie; Program 6-miesięcznej polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r.; Wstępna lista priorytetów polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r., Rada Ministrów, Warszawa.

⁶ W grudniu 2009 r. Rada Europejska przyjęła nowy program rozwoju przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBiS) Unii Europejskiej. Dokument, zatytułowany Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, potwierdzał prioryte-

w szczególności działania na rzecz ochrony obywateli oraz ułatwianie im dostępu do wymiaru sprawiedliwości, z zakresu zarządzania granicami, polityki migracyjnej, azylowej, bezpieczeństwa wewnętrznego, zwalczania przestępczości zorganizowanej oraz ochrony ludności. Prace poszczególnych prezydencji w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego zdeterminowane były przez program sztokholmski określający pięcioletni plan działania. Zdecydowanie najważniejszym efektem polskiej prezydencji w tej dziedzinie było przyjęcie przez Radę Europejską paktu przeciwko narkotykom syntetycznym⁷. Pakt określa priorytety i działania UE oraz państw członkowskich w zakresie intensyfikacji zwalczania produkcji i spożycia narkotyków syntetycznych. Przyjęcie przez Radę Europejskiego paktu przeciwko narkotykom syntetycznym było szczególnie ważne z punktu widzenia polskiej prezydencji. Oznaczało realizację jednego podstawowych priorytetów prezydencji w zakresie ochrony praw człowieka. Prezydencja zainaugurowała również ewaluację strategii antynarkotykowej UE na lata 2005–2012 i planu działania na lata 2009–2012.

Istotną kwestią w obszarze migracji i azylu była praca nad Wspólnym Europejskim Systemem Azylowym (WESA). Unijny system azylowy ma na celu harmonizację praw i praktyk azylowych w poszczególnych krajach Unii, jak również zapewnienie, że państwa będą dzielić się odpowiedzialnością w kwestiach azylowych. Na Wspólny Europejski System Azylowy składa się pięć aktów prawnych: dyrektywa kwalifikacyjna (określająca, które osoby kwalifikują się do objęcia ochroną międzynarodową), dyrektywa proceduralna (określająca minimalne standardy procedur azylowych), dyrektywa recepcyjna (określająca minimalny standardy przyjmowania osób poszukujących ochrony), oraz rozporządzenie Dublin II (określające kraj odpowiedzialny za rozpatrzenie wniosku azylowego) i rozporządzenie dotyczące systemu Eurodac (gromadzącego odciski palców osób przekraczających granice UE w celach azylowych)⁸.

W trakcie polskiej prezydencji w Radzie UE udało się doprowadzić do zmiany dyrektywy kwalifikacyjnej dotyczącej minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, jako uchodźców lub jako

towe znaczenie, jakie Rada Europejska przywiązuje do rozwoju PWBIS, a jednocześnie stanowił kontynuację wcześniejszych wieloletnich programów działań w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych UE. W programie sztokholmskim określone zostały priorytety UE w obszarze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa na lata 2010–2014. Opierając się na dotychczasowych osiągnięciach programu z Tampere i programu haskiego, program sztokholmski ma na celu sprostanie przyszłym wyzwaniom i dalsze wzmocnienie przestrzeni sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa poprzez działania ukierunkowane na interesy i potrzeby obywateli. Zmierzając do zapewnienia bezpiecznej Europy opartej na poszanowaniu podstawowych praw i wolności obywateli, program sztokholmski koncentruje się na sześciu priorytetach – Europa praw, Europa sprawiedliwości, dostęp do Europy, Europa solidarności, Europa w świecie zglobalizowanym (Dz.Urz. UE C 115, 04.05.2010).

⁷ www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/125709.pdf: European Pact against Synthetic Drugs.

⁸ *The Future of Asylum in the European Union: Problems, Proposals and Human Rights*, red. F. Goudappel, H. Raukus, Haga 2011.

osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony⁹. Tym samym został przełamany prawie dwuletni zastój w pracach nad unijnym systemem azylowym¹⁰.

Prezydencja w wyniku wielomiesięcznych negocjacji doprowadziła także do odblokowania prac nad rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca poprzez osiągnięcie porozumienia w sprawie odrzucenia klauzuli zawieszenia transferów i zastąpienie jej mechanizmem wczesnego ostrzegania, przygotowania i zarządzania kryzysami migracyjnymi.

W ramach celu strategicznego: poprawa bezpieczeństwa, ochrona praw i bezpieczeństwa obywateli UE, polska prezydencja kontynuowała współpracę z Agencją Praw Podstawowych¹¹, zapoczątkowaną w 2009 r. przez prezydencję szwedzką. W listopadzie 2011 r., w ramach współpracy i przy wsparciu polskiej prezydencji, Agencja Praw Podstawowych zorganizowała w Warszawie doroczną konferencję, „Godność i prawa nieregularnych imigrantów”. Debata miała niebagatelne znaczenie dla polskiej prezydencji. Tematy konferencji zostały opracowane w kontekście bieżących i przyszłych projektów legislacyjnych EU w oparciu o program sztokholmski. Przedmiotem rozważań była sytuacja migrantów o nieuregulowanym statusie w UE z perspektywy praw człowieka i ich dostępu do praw podstawowych gwarantowanych obywatelom UE. Celem konferencji było zaini-

⁹ Nowa wersja dyrektywy została opublikowana w grudniu 2011, jako dyrektywa 2011/95/UE.

¹⁰ Unijny system azylowy był także głównym tematem zorganizowanej w Warszawie przez polską prezydencję konferencji azylowej (11–12 lipca 2011). Konferencja azylowa upamiętniła 60. rocznicę przyjęcia Konwencji z 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców. Rozmowy na ten temat były kontynuowane w następnym tygodniu na spotkaniu ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych państw UE w Sopocie. Tam także wydano komunikat, że pełne funkcjonowanie WESA ma nastąpić do końca 2012 r.

¹¹ Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej z siedzibą w Wiedniu ustanowiono na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 168/2007 z 15 lutego 2007r. (Dz.Urz. UE L 53/2, 22.02.2007). Agencja obejmuje swoim działaniem 27 państw członkowskich UE. W pracach agencji mogą także uczestniczyć w charakterze obserwatorów państwa kandydujące. Decyzję w tej sprawie podejmuje odpowiednia rada stowarzyszenia, precyzując charakter, zakres i sposób uczestnictwa tych państw w pracach agencji. Rada może również zaprosić do udziału w pracach agencji kraje, które zawarły z UE układ o stabilizacji i stowarzyszeniu. Agencja ściśle współpracuje z innymi instytucjami i organami działającymi na szczeblu krajowym i europejskim oraz pogłębia współpracę z Radą Europy, a także ze społeczeństwem obywatelskim – na przykład za pośrednictwem platformy praw podstawowych. Priorytetowe obszary działalności agencji określono na okres pięciu lat w wieloletnim programie ramowym (decyzja 2008/203/WE), który po konsultacji z Parlamentem Europejskim przyjęła Rada. Wśród nich szczególny nacisk położono na zwalczanie rasizmu, ksenofobii i podobnych form nietolerancji. Agencja ma zapewnić odpowiednim instytucjom i organom Wspólnoty i jej państwom członkowskim pomoc oraz wiedzę fachową w zakresie praw podstawowych przy wdrażaniu przez nie prawa wspólnotowego oraz wspierać je podczas podejmowania przez nie działań lub określania kierunków działania.

cjonowanie ogólnoeuropejskiej debaty na temat sytuacji nieregularnych migrantów oraz przeprowadzenie dyskusji nad działaniami, które należałoby podjąć w związku z wynikami badań opublikowanych przez Agencję. Konferencja miała służyć promowaniu idei tworzenia polityki migracyjnej z uwzględnieniem standardów ochrony praw podstawowych. Stanowiła także forum wymiany doświadczeń i praktyk zapewniających migrantom dostęp do praw podstawowych¹².

Mając na uwadze dotychczasowy rozwój przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości prezydencja skupiła także swoje wysiłki na skutecznym wdrażaniu kolejnych inicjatyw o zasadniczym znaczeniu dla realizacji programu sztokholmskiego. Należy zauważyć, że prezydencja prowadziła działania mające na celu dalsze wdrażanie opracowywania mechanizmów zapewniających ochronę obywateli oraz ułatwianie im dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Kontynuując prace nad wdrożeniem strategii bezpieczeństwa wewnętrznego, polska prezydencja skutecznie zakończyła w ramach Stałego Komitetu ds. Współpracy Operacyjnej w Obszarze Bezpieczeństwa Wewnętrznego¹³ prace nad cyklem polityki UE dotyczącej przestępczości poważnej i zorganizowanej poprzez przyjęcie celów strategicznych oraz opracowanie dla każdego z nich rocznych planów operacyjnych. Analiza działań prezydencji pokazuje, że koncentrowano się również na inicjatywach odnoszących się do usprawnienia zarządzania w strefie Schengen, zarządzania granicami, ustanawiania nowych instrumentów polityki migracyjnej i azylowej, umocnienie mechanizmów współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej¹⁴.

Pomimo starań prezydencji nie udało się osiągnąć kompromisu w sprawach negocjacji umowy akcesyjnej UE do Konwencji. Niemniej należy zwrócić uwagę na działania przeprowadzone w tym zakresie w trakcie polskiej prezydencji, a także na całość wieloletniego procesu przygotowań do sfinalizowania tego niezwykle istotnego dla całości systemu ochrony i promocji praw człowieka w Europie porozumienia.

Obecnie nie sposób wskazać wszystkich kwestii spornych związanych z przystąpieniem Unii Europejskiej do Konwencji. Problem jest niezwykle trudny i skomplikowany, o czym najdobitniej świadczy fakt, że próby takiego związania się postanowieniami Konwencji podejmowane były już w latach 70. ubiegłego stulecia. Przede wszystkim instytucje unijne oraz jej system prawny musiały ulec pewnym przekształceniom, aby UE mogła zapewnić swoim obywatelom ochronę, jaką daje jurysdykcja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wpisując do priorytetów prezydencji kontynuację negocjacji akcesyjnych, Polska brała

¹² Konferencja była wydarzeniem, w którym wzięło udział ponad 300 ekspertów i urzędników z państw członkowskich oraz instytucji UE, przedstawiciele samorządów, organizacji międzyrządowych, wyspecjalizowanych organizacji zajmujących się prawami człowieka i prawami migrantów oraz organizacji społecznych.

¹³ Standing Committee on Operational Cooperation on International Security (COSI).

¹⁴ www.pl2011.eu/program_and_priorities.

pod uwagę przede wszystkim korzyści z tego płynące, zarówno dla obywateli, jak i instytucji unijnych. Fakt, że kontrolę nad zgodnością aktów prawnych z podstawowymi prawami człowieka będzie sprawował zewnętrzny trybunał pozwala uznać taką inspekcję za bezstronną i zwiększającą zaufanie obywateli UE do wspólnego systemu prawnego. Wskazywano także na inne korzystne oddziaływanie, którym będzie ujednoczenie terminów i orzecznictwa strasburskiego z luksemburskim. Nie ulega wątpliwości, że jednolita linia orzecznictwa w zakresie praw podstawowych zapewni stabilność tej dziedziny prawa. Obecnie nie można założyć, że przyjęcie Konwencji w systemie prawnym UE usankcjonuje prawnie charakter praw człowieka w dorobku prawa wspólnotowego. Zadanie takie stoi przed Kartą Praw Podstawowych UE i to z niej należy wywodzić w pierwszej kolejności ewentualne roszczenia w odniesieniu do instytucji unijnych¹⁵. Ponadto należy podkreślić, że szerszy zakres przedmiotowy Karty zapewnia znacznie skuteczniejszą ochronę podstawowych praw i wolności jednostki niż ochrona wynikająca z Konwencji.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że to właśnie nadal niesprecyzowany stosunek Karty do Konwencji należy uznać za pewną wątpliwość związaną z przystąpieniem UE do Konwencji. Zastanowienie budzi także kolejna kwestia związana z autonomicznością prawa wspólnotowego oraz jego nadrzędnością względem krajowego porządku prawnego państw członkowskich. Wydaje się, że istotną negatywną konsekwencją związania się Unii postanowieniami Konwencji może być dodatkowe obciążenie Trybunału w Strasburgu skargami skierowanymi przeciwko instytucjom unijnym. Efektem tego może być gromadzenie się dużej ilości spraw oraz wydłużenie czasu postępowania przed Trybunałem.

Biorąc pod uwagę argumenty za i przeciw akcesji UE do Konwencji, Polska przygotowując program prezydencji stała na stanowisku, że zaangażowanie w ten proces jest istotnym elementem prezydencji. Przystąpienie UE do Konwencji uznano nie tyle za krok na przód w dziedzinie ochrony i gwarancji praw podstawowych, ile działanie zmierzające w kierunku uporządkowania całości systemu ochrony człowieka w Europie. Znaczenie związania UE z postanowieniami Konwencji, Polska postanowiła konsekwentnie promować na płaszczyźnie politycznej. Uznano bowiem, że o ile uregulowanie takich kwestii jak reprezentacja Unii w postępowaniu w Strasburgu czy własny sędzia (reprezentujący Unię przed Trybunałem) powinno mieć miejsce znacznie wcześniej, o tyle w kwestii ochrony praw podstawowych możliwość zaskarżenia instytucji UE do Trybunału nie przyniesie wymiernych korzyści obywatelom. Przed przyjęciem Karty Praw Podstawowych lub wtedy, gdy miała ona charakter politycznej deklaracji, jurysdykcja Strasburga miałyby duże znaczenie, niemniej byłyby niebezpieczna dla autonomii prawa wspólnotowego. Obecnie, kiedy to głównie Karta zapewnia ochronę praw podstawowych, możliwość zaskarżenia decyzji instytucji unijnej ma znaczenie po-

¹⁵ Na ten temat zob. szerzej: E. Cała-Wacinkiewicz, *Poszanowanie praw podstawowych jako ogólna zasada prawa wspólnotowego a Karta Praw Podstawowych*, [w:] *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, red. A. Wróbel, Warszawa 2009.

lityczne. Pozwala to wskazać, że nawet nad najwyższymi organami UE sprawowana jest zewnętrzna kontrola.

Założenia polskiej prezydencji w tym obszarze zawarte zostały przede wszystkim w dwóch dokumentach: w Programie polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej oraz w Programie działań Rady przygotowanym przez trzy prezydencje: polską, duńską i cypryjską, w okresie od 1 lipca 2011 r. do 31 grudnia 2012 r. Program polskiej prezydencji w części „Bezpieczna Europa” podkreślał, że „prezydencja skupi swoje wysiłki na skutecznym wdrażaniu inicjatyw o zasadniczym znaczeniu dla realizacji programu sztokholmskiego”¹⁶. W części operacyjnej programu polskiej prezydencji, wśród 46 celów szczegółowych, w sekcji poświęconej priorytetom Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości, wymienić należy te najważniejsze w zakresie ochrony praw człowieka:

- realizacja programu sztokholmskiego oraz europejskiego paktu o imigracji i azylu w celu stworzenia wspólnej europejskiej polityki migracyjnej oraz wspólnego europejskiego systemu azylowego,
- zainicjowanie i prowadzenie dyskusji w Radzie UE na temat uchwalenia decyzji upoważniającej do zawarcia porozumienia w sprawie przystąpienia Unii do Konwencji,
- prowadzenie debaty nad programem wieloletnim Agencji Praw Podstawowych,
- opracowanie i zaproponowanie przyjęcia przez Radę UE europejskiego paktu przeciwko narkotykom syntetycznym oraz inauguracja ewaluacji Strategii antynarkotykowej 2005–2012¹⁷.

W kolejnym dokumencie, programie działań Rady, przygotowanym przez trzy prezydencje na okres 18 miesięcy, zawarte zostały precyzyjne i szczegółowe sformułowania ich celów i priorytetów działań. W dziale „Wymiar sprawiedliwości” umieszczony został punkt dotyczący praw podstawowych w kontekście koniecznych działań na rzecz przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji:

Jeżeli chodzi o przystąpienie UE do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, trzy prezydencje będą starały się wspierać Komisję w negocjacjach oraz jak najszybciej kontynuować w Radzie dyskusje prowadzące do przyjęcia decyzji upoważniającej do zawarcia porozumienia o przystąpieniu. Ponadto prezydencje będą prowadziły prace nad każdym wnioskiem ustawodawczym dotyczącym niezbędnych wewnętrznych zasad UE mających charakter dodatkowy względem przystąpienia Unii do EKPC¹⁸.

Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego działania na rzecz akcesji nabrały tempa. Traktat lizboński zobowiązał Unię Europejską do przystąpienia do

¹⁶ Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011, s. 6.

¹⁷ *Ibidem*, s. 24–26.

¹⁸ [www.register.consilium.europa.eu/pdf/\[l/st11447.pl11.pdf](http://www.register.consilium.europa.eu/pdf/l/st11447.pl11.pdf):18-miesięczny program rady (1 lipca 2011–31 grudnia 2012), Bruksela, 17.06.2011, s. 87.

Konwencji¹⁹. Podobny przepis zawarto także w tekście Konwencji²⁰. Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego 2 lutego 2010 r., Komisja Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego przyjęła projekt rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie międzyinstytucjonalnych aspektów przystąpienia UE do Konwencji. Następnie projekt został przedstawiony Komisji Spraw Zagranicznych Parlamentu w celu wydania opinii. W projekcie zostały przedstawione argumenty za przystąpieniem UE do Konwencji, które tak można pokrótce streścić:

- choć system ochrony praw podstawowych Unii Europejskiej zostanie wzmocniony na skutek włączenia Karty Praw Podstawowych UE do jej prawa pierwotnego, jej przystąpienie do Konwencji będzie silnym sygnałem spójności Unii i „wielkiej Europy”, którą tworzy Rada Europy i jej ogólnoeuropejski system praw człowieka; przystąpienie to wzmocni również wiarygodność Unii w oczach krajów trzecich, od których regularnie wymaga ona przestrzegania tej konwencji w ramach dwustronnych stosunków z nimi;
- przystąpienie do Konwencji zagwarantuje również obywatelom ochronę wobec działań UE analogiczną do tej, z jakiej już korzystają wobec działań wszystkich państw członkowskich; jest to kwestia tym bardziej istotna, że państwa członkowskie przekazały Unii znaczne uprawnienia;
- przystąpienie przyczyni się do harmonijnego rozwoju orzecznictwa obu trybunałów europejskich w dziedzinie praw człowieka, zwłaszcza z powodu większej potrzeby prowadzenia dialogu;
- przystąpienie to nie będzie miało jakiegokolwiek wpływu na zasadę autonomii prawa unijnego, ponieważ Europejski Trybunał Sprawiedliwości pozostanie jedyną najwyższą instancją w kwestiach dotyczących prawa UE oraz ważności jej aktów prawnych – Trybunał Praw Człowieka nie będzie mógł być uznawany za wyższą od niego instancję, ale raczej jako organ specjalny sprawujący kontrolę zewnętrzną nad poszanowaniem przez UE zobowiązań prawa międzynarodowego wynikających z przystąpienia przez Unię do Konwencji, zatem Trybunał Sprawiedliwości będzie miał status analogiczny do statusu, jaki aktualnie posiadają sądy najwyższe państw członkowskich w stosunku do Trybunału Praw Człowieka²¹.

W uzupełnieniu powyższej informacji należy dodać, że istotnym elementem zawartym w projekcie rezolucji była także konkluzja stwierdzająca, iż przystąpienie UE do Konwencji stanowi ważny krok, ale nie ostatni w procesie tej formy

¹⁹ Traktat z Lizbony wprowadził konieczne zmiany do prawa unijnego, stanowiące normę o charakterze pierwotnym: „Unia przystępuje do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności”. Formalną możliwość przystąpienia do EKPCz stwarza UE art. 6 ust. 2 traktatu z Lizbony. Zagadnieniu temu poświęcono także protokół dotyczący art. 6 ust. 2 traktatu o UE w sprawie przystąpienia UE do EKPCz, który został dołączony do traktatu z Lizbony. Dz.Urz. UE C 306, 17.12.2007.

²⁰ W art. 17 Protokołu 14 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka zamieszczono postanowienie: „Unia Europejska może przystąpić do Konwencji”, tym samym dano podstawę akcesji do konwencji podmiotowi będącemu organizacją międzynarodową.

²¹ www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afro/803/803011/pl.

integracji. Kolejnym posunięciem powinno być przystąpienie Unii do Europejskiej Karty Społecznej²².

19 marca 2010 r. Komisja Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego wydała opinię dla Komisji Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego dotyczącą międzyinstytucjonalnych aspektów przystąpienia UE do Konwencji. W opinii tej szczegółowo przedstawiono pozytywne aspekty akcesji oraz konieczność niezwłocznego wszczęcia procedur z tym związanych²³. Po przyjęciu przez Radę UE 4 czerwca 2010 r. mandatu oraz wytycznych negocjacyjnych Komisja przeprowadziła, w imieniu UE, negocjacje z Komitetem Sterującym Rady Europy ds. Praw człowieka (CDDH), których celem było opracowanie projektu umowy o przystąpieniu. Powołano także specjalną grupę CDDH-UE składającą się z 14 ekspertów (7 z państw członkowskich UE oraz 7 z państw spoza Unii) w celu opracowania projektu tekstu.

Ponad rok trwały przygotowania do przedstawienia wstępnej wersji projektu porozumienia akcesyjnego. Istotnym krokiem w prowadzonych debatach było przedstawienie przez Komisję Europejską 4 czerwca 2011 r. projektu decyzji Rady upoważniającej Komisję do przeprowadzenia negocjacji w sprawie umowy o przystąpieniu UE do Konwencji²⁴. 20–24 czerwca 2011 r. odbyło się kolejne spotkanie Nieformalnej Grupy ds. Przystąpienia UE do Konwencji (CDDH-UE) połączone z konsultacjami społecznymi. W ramach konsultacji przedstawiciele organizacji pozarządowych (m.in. Advice on Individual Rights In Europe Centre, International Commission of Justice oraz European Trade Union Confederation) odnieśli się do dotychczasowych prac dotyczących przystąpienia UE do Konwencji. Wskazali przede wszystkim, że UE powinna przystąpić nie tylko do samej Konwencji, ale też do wszystkich protokołów dodatkowych. Efektem intensywnych prac było sfinalizowanie projektu umowy o przystąpieniu i przedłożenie go do analizy wysokim umawiającym się stronom oraz Unii 19 lipca 2011 r.²⁵

Najważniejsze postanowienia projektu oparte były na założeniu, że akcesja jest niezbędna, by zapewnić spójność w ramach europejskiego systemu ochrony praw człowieka, a zatem także kontrolę aktów prawnych, środków podejmowanych przez instytucje UE oraz naruszeń, jakich się dopuszcza, przez niezależny Trybunał. Na posiedzeniu Rady 6 października 2011 r. część delegatów zgłosiła zastrzeżenia do treści przedstawionego projektu umowy o przystąpieniu. A zatem przygotowano kolejne opracowanie w formie analizy prawnej projektu. Podsumowano w nim najbardziej sporne kwestie dyskutowane przed i w trakcie redagowania projektu. Dokonano także krytycznej analizy odpowiedzi udzielonych przez

²² Europejska Karta Społeczna, podpisana w Turynie 18 października 1961 r., zmieniona w Strasburgu 3 maja 1994 r., zgodnie z postanowieniami zawartymi już w Karcie Praw Podstawowych, a także przepisami socjalnymi UE.

²³ PE 439.075v02-AD/809262 PL doc., s. 1–6.

²⁴ 10602/10FREMP 27 JAI 523 COHOM 153 COSCE 17 RESTREINT UE.

²⁵ www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/CDDH-UE-/CDDH-UE_documents_en.asp.

ekspertów Komisji Europejskiej i Rady Europy. Celem tego postępowania było wypracowanie rozwiązania uwzględniającego obawy delegacji, które zgłosiły zastrzeżenia do projektu umowy o przystąpieniu. Projekt został przedstawiony na kolejnym posiedzeniu, 12–14 października 2011 r.²⁶ Nie udało się jednak osiągnąć konsensusu i grupa CDDH odnotowała, że Unia nie jest w stanie przedstawić jednomyślnego stanowiska w sprawie projektu, o czym grupa poinformowała Komitet Ministrów Rady Europy²⁷. Z inicjatywy polskiej prezydencji wznowiono dyskusje na forum grupy FREME (Grupa Robocza ds. Praw Podstawowych, Praw Obywatelskich i Swobodnego przepływu osób), którą powołano w charakterze specjalnego komitetu zgodnie z art. 218 ust. 4 TFUE. Celem rozmów były próby wypracowania możliwych rozwiązań uwzględniających obawy delegacji, które zgłosiły zastrzeżenia do projektu umowy o przystąpieniu.

Spotkania odbywały się cyklicznie od października do grudnia 2011 r. Kwestie podnoszone przez delegacje dotyczyły takich spraw, jak: zakres przystąpienia UE do Konwencji, brak wpływu przystąpienia do Konwencji na kompetencje państw członkowskich, zakres stosowania mechanizmu „współpozwanycy” oraz korzystanie z prawa głosu przez Unię i jej państwa członkowskie na forum Komitetu Ministrów podczas nadzorowania wykonywania orzeczeń wydanych przeciwko Unii przez Trybunał. W raporcie końcowym polskiej prezydencji podkreślono, że z uwagi na konieczność osiągnięcia wspólnego stanowiska UE przed kolejnymi dyskusjami z partnerami negocjacyjnymi Unii w Strasburgu, wszelkie ewentualne zmiany do projektu umowy o przystąpieniu będą musiały być negocjowane przez Komisję dopiero wtedy, gdy państwom członkowskim UE uda się dojść do porozumienia.

Polska prezydencja przywiązywała bardzo dużą wagę do dyskusji w grupie FREMP i były one intensywne w okresie od października do grudnia 2011 r. Jednakże ze względu na znaczenie kwestii przedmiotowych, konieczne było przeprowadzenie dalszych analiz już w trakcie kolejnej prezydencji, duńskiej, aby osiągnąć zamierzony rezultat. Niepowodzenia wynikały przede wszystkim z negatywnego stanowiska niektórych państw wobec polskich inicjatyw w zakresie akcesji.

Porozumienie o przystąpieniu będzie miało formę traktatu międzynarodowego między 47 państwami Rady Europy i UE. Będzie ono mogło wejść w życie po ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie UE zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. W efekcie UE stanie się stroną Konwencji oraz Protokołów 1 i 6 do Konwencji, których stronami są wszystkie państwa UE, na tyle, na ile to będzie

²⁶ Draft Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, [aneks do:] Report to the Committee of Ministers on the elaboration of legal instruments for the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, CDDH (2011) 009, Strasbourg, 14 October 2011.

²⁷ CDDH Report (2011) 009, 14th October 2011, para. 9: Some influential EU Member States, however, are still unhappy with some fundamental aspects of the draft accession agreement. The UK non-paper submitted to the Council of the EU (working party on fundamental rights), DS 1563/11, Brussels, 22 September 2011.

możliwe „na równi” z pozostałymi 47 stronami Konwencji. UE nie stanie się jednak kolejnym członkiem Rady Europy²⁸.

Zanim UE będzie mogła stać się stroną Konwencji, wszystkie państwa członkowskie Rady Europy muszą osiągnąć kompromis. Z tych 47 państw, 27 jest także członkami UE. W rezultacie powstała dość osobliwa sytuacja, w której państwa członkowskie UE występują w podwójnej roli i negocjują niejako „same z sobą”. Nakłada się na to obowiązek wynikający z art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej, zgodnie, z którym państwa członkowskie są zobligowane do podejmowania wszelkich środków właściwych dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatu, a także powstrzymywania się od podejmowania środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii.

Brak porozumienia wśród państw członkowskich UE wyjaśnia zastój w negocjacjach po zakończeniu polskiej prezydencji. Kwestie sporne nie mogły być dyskutowane na forum Komitetu Sterującego Rady Europy, ponieważ zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, państwa członkowskie UE powinny prezentować jednolite stanowisko. Komunikat Komitetu Ministrów Rady Europy, w którym ogłoszono plany wznowienia negocjacji z Unią Europejską, świadczy o tym, że kompromis udało się osiągnąć.

W kolejnej turze rozmów, rozpoczętych w trakcie polskiej prezydencji i kontynuowanych przez duńską w pierwszej połowie 2012 r., UE i 27 państw członkowskich reprezentowała Komisja. Po drugiej stronie stołu negocjacyjnego zasiadało 20 pozostałych członków Rady Europy. Przed podpisaniem porozumienia jego zgodność z Traktatem musi być oceniona przez TSUE. Po wielu miesiącach blokowania przez rządy Wielkiej Brytanii i Francji²⁹ prac nad projektem porozumienia o akcesji pojawiło się zaniepokojenie w odniesieniu do sygnałów niechęci niektórych państw do akcesji, płynące ze Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy oraz podkomisji ds. Praw Człowieka Parlamentu Europejskiego. 25 stycznia 2012 r. Kerstin Lundgren sprawozdawca Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy ds. wpływu Traktatu z Lizbony na Radę Europy oraz Barbara Lochbihler, przewodnicząca podkomisji Parlamentu Europejskiego, wystąpiły

²⁸ Szczególną uwagę warto zwrócić na to, jak zostanie rozstrzygnięta kwestia podziału odpowiedzialności między Unią a państwa członkowskie, a także na związaną z tym przyszłą relację między Trybunałem Sprawiedliwości UE (TSUE) a ETPCz.

²⁹ Wielka Brytania wspierana przez Francję, od początku negocjacji była przeciwna akcesji. Przystąpienie do Konwencji bez wątplenia będzie skutkowało poszerzeniem zasobów kadrowych i finansowych Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wielka Brytania jest natomiast przeciwna próbom wzmocnienia Trybunału, o czym można się było przekonać podczas debaty na temat reformy ETPCz poprzedzającej przyjęcie deklaracji z Brighton. Wielka Brytania, wykorzystując swoje przewodnictwo w Radzie Europy, podejmowała wtedy liczne kroki mające na celu osłabienie pozycji Trybunału. W przemówieniu wygłoszonym w Strasburgu 25 stycznia 2012 r. David Cameron stwierdził, że ETPCz stał się sądem „czwartej instancji”. Premier Wielkiej Brytanii wezwał do stworzenia mechanizmu filtrującego, dzięki czemu ETPCz nie zajmowałby się sprawami, w których sąd krajowy wydał już „właściwą” decyzję. Należy podkreślić, że forsowanie takiego kierunku reformy ETPCz grozi podważeniem funkcji kontrolnej Trybunału.

w tej sprawie ze wspólnym stanowiskiem i wezwały rządy państw członkowskich do szybkiego doprowadzenia do akcesji³⁰. Oparły się na Rezolucji 1836 (2011) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy przyjętej 5 października 2011 r. (*The impact of the Lisbon Treaty on the Council of Europe*)³¹. Autorki te wyraziły głębokie zaniepokojenie faktem, że przystąpienie do Konwencji, które stanowi obowiązek UE³², jest obecnie spychane na boczny tor z powodu politycznego sprzeciwu Wielkiej Brytanii oraz w mniejszym stopniu Francji. W powyższym stanowisku zaznaczono, że ratyfikując Traktat z Lizbony, państwa członkowskie wyraziły wolę doprowadzenia do akcesji. A zatem działania podejmowane przez rząd Wielkiej Brytanii, które mogą utrudniać zakończenie procesu akcesyjnego, są sprzeczne z zasadą lojalnej współpracy (art. 4 Traktatu o UE). Zgodnie z tą zasadą państwa członkowskie są zobowiązane do podejmowania wszelkich środków właściwych dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów, a także umożliwiania wypełniania przez Unię jej zadań i powstrzymywania się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii. Ponadto, wraz ze stopniowym poszerzeniem kompetencji UE, w szczególności z rozwojem prawodawstwa w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, coraz więcej decyzji mających bezpośredni wpływ na sytuację jednostki, jest podejmowanych przez instytucje unijne.

Nie była to jedyna reakcja na opóźniający się proces akcesji. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy oraz Parlament Europejski UE wezwały rządy do większego zaangażowania w kwestię przystąpienia UE do Konwencji³³. Podobne stanowisko zajęła także koalicja europejskich organizacji pozarządowych, podkreślając także konieczność równoległego przeprowadzenia reformy Trybunału. Pod tym stanowiskiem podpisała się Amnesty International, AIRE Centre, European Human Rights Advocacy Centre (EHRAC), Interights, The International Commission of Jurists (ICJ), JUSTICE oraz Helsińska Fundacja Praw Człowieka³⁴.

19 czerwca 2012 r. nieformalne zgromadzenie parlamentarzystów Parlamentu Europejskiego i Rady Europy wydało wspólny komunikat Zgromadzenia Parlamentarnego, zapowiadający wznowienie negocjacji w sprawie ratyfikacji

³⁰ Zob. www.assembly.coe.int/ASP/News/EMBNewsManagerView.asp?ID.

³¹ Zob.: www.assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta11/ERES1836.htm.

³² UE jest zobowiązana przystąpić do EKPCz zgodnie z art. 6 pkt 2 Traktatu o Unii Europejskiej. W wyniku przystąpienia UE do EKPCz prawo unijne zostanie poddane kontroli ETPCz.

³³ www-europapraw.org-c-ue-eu+accession-to-european-convention-o-hr.

³⁴ 10 stycznia 2012 r. zostało opublikowane stanowisko koalicji europejskich organizacji pozarządowych nt. reformy ETPCz. NGOs wydały następujące zalecenia: 1) zwiększenie efektywności implementacji standardów wynikających z EKPCz na szczeblu narodowym; 2) podjęcie konkretnych kroków mających na celu implementację orzeczeń ETPCz na szczeblu krajowym, w szczególności w sprawach o charakterze powtarzalnym; 3) wprowadzenie w systemach narodowych otwartych i transparentnych mechanizmów implementacji wyroków, zgodnie z zaleceniami Komitetu Rady Ministrów; www.europapraw.org/news/koalicja-europejskich-organizacji-nt-reformy-europ.

traktatu o przystąpieniu Unii Europejskiej do Konwencji³⁵, ale do chwili obecnej trzem kolejnym państwom współpracującym w ramach osiemnastomiesięcznej prezydencji nie udało się sfinalizować umowy akcesyjnej UE do Konwencji. Niemniej ogłoszony 6 listopada 2012 r. raport Komitetu LIBE (sprawiedliwości) i Komitetu AFET (spraw zewnętrznych) Parlamentu Europejskiego o przestrzeganiu praw człowieka w UE ocenił pozytywnie starania Polski, Danii i Cypru w tym zakresie, odnosząc się równocześnie krytycznie do blokowania przez niektóre państwa procesu akcesji UE do Konwencji³⁶.

Pozytywnym sygnałem świadczącym o tym, że prace nad porozumieniem akcesyjnym są kontynuowane, jest fakt, iż 14 listopada 2012 r. odbyła się w Strasburgu kolejna tura rozmów na temat przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji. Przedmiotem debaty był uzupełniony tekst projektu porozumienia o akcesji. Komitet Sterujący ds. Praw Człowieka wysłuchał stanowiska przedstawicieli organizacji pozarządowych. Biorąc pod uwagę cel przystąpienia, którym jest wzmocnienie ochrony praw podstawowych jednostki, zwrócili oni uwagę na potrzebę prowadzenia negocjacji w sposób jak najbardziej transparentny. W opinii przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego tekst porozumienia o przystąpieniu UE do Konwencji powinien szerzej określić zakres działań, za które instytucje UE będą mogły być pociągnięte do odpowiedzialności. W opinii NGOs powinno to uwzględniać działania wszelkiego typu, nie tylko działania legislacyjne. Ostateczny tekst porozumienia nie został uzgodniony. W komunikacie końcowym podano, że będzie on przedmiotem kolejnych negocjacji, które odbędą się w styczniu i kwietniu 2013 r.³⁷

Prezydencja była poważnie zaangażowana w postęp w negocjacjach nad przystąpieniem UE do Konwencji. Udzielała wsparcia Komisji Europejskiej w jej wysiłkach na rzecz wynegocjowania porozumienia akcesyjnego. Na podstawie wniosku Komisji Europejskiej, polska prezydencja zainicjowała dyskusję w Radzie dotyczącą przyjęcia decyzji upoważniającej do zawarcia tego porozumienia. Kontynuowała także prace nad wewnętrznymi regulacjami określającymi zasady postępowania w sprawach wynikających ze stosowania Konwencji i porozumienia akcesyjnego.

W konkluzji należy podkreślić, że nadal jest wiele wątpliwości rodzących się w kontekście spodziewanej akcesji Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W procesie dotychczasowych negocjacji, wiele wątpliwości i punktów spornych zostało już wyjaśnionych, lecz wiele nadal zależy od dobrej woli negocjujących stron i przyszłej praktyki z ich udziałem.

³⁵ www.assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB_NewsManagerView.asp?ID=7761.

³⁶ www.europapraw.org/files/2012/11/Report_FR_Situation1.pdf.

³⁷ Third negotiation meeting between the CDDH AD HOC Negotiation Group and the European Commission Union to the European Convention on Human Rights; www.coe.int/t/dghl/standardsetin/hrpolicy/Accession/Meeting_report/47_%2.

Jakkolwiek by oceniać to, co ma miejsce – jedno wydaje się być przesądzone: przystąpienie Unii do Konwencji staje się faktem. Należy je postrzegać jako ujednolicenie obecnego systemu ochrony praw człowieka w Europie.

Abstract

The Impact of the Polish Presidency on the Form of the EU Human Rights Policy – Chosen Issues

The purpose of this paper is to examine human rights issues through the prism of the Polish Presidency in the EU Council. The Polish Presidency of the EU Council started with high expectations on the part of other Member States and EU officials. Poland took over the EU Council Presidency on 1 July 2011. Assuming the EU Presidency for the first time since its accession in 2004, Poland was well prepared for this challenge. At the same time, all actions of the Polish Presidency were very closely watched in other EU capitals as it was the first Presidency held by Warsaw. Even more so, as the previous Presidencies held by Member States that had joined the EU after 2004, had not been considered as terribly successful. Both the Czech Republic, because of the collapse of the government, and Hungary, because of the adoption of the controversial act on the media, were remembered as weak presidencies whose achievements had been overshadowed by negative internal developments. The Poles were aware of the fact that the standards were set high and of the challenges they would have to face. They also knew that even well prepared Presidencies were often hampered by unexpected turns of events. In a very difficult atmosphere marked by discussions on the need to deal more decisively with the economic crisis and the expectations of strong action on behalf of Europe's leaders, the Polish Presidency pushed the European Agenda forward and achieved some significant results.

The main task of the Presidency was to lead the EU on a path to faster economic growth and an enhanced political community. In order to follow these targets, this article has been concentrated on some aspects of the three basic presidency's priorities: "European integration as the source of growth", a "Secure Europe" and a "Europe benefiting from openness". Special emphasis has been put on the development of expanding the area of European values and regulations, including further EU enlargement and the development of cooperation with neighboring countries. The initial objective of the Presidency, adopted by the Council of Ministers in May 2011, was to implement effectively the Stockholm programme. Thus, activities were engaged to protect EU citizens and facilitate their access to justice. Poland fully implemented the priority of the Presidency concerning the strengthening of collaboration in combating drug-related crime. The European Pact against synthetic drugs was adopted, along with the conclusions of the Council concerning the cooperation between the EU and Eastern Europe concerning drugs and conclusions concerning combating of new psychoactive substances.

Taking into consideration the EU human rights policy, this paper aims at providing a general, and at the same time, comprehensive picture of the Polish Presidency activities in the field of the EU support for the protection of fundamental rights, as well as enhancing mechanisms for the prevention against any kind of discrimination. One of the key elements, in that respect, has been the EU accession to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. As a part of its Presidency, Poland took a major step forward in the process of the negotiations for the accession.

Anna Bogucka

JEDNOLITA OCHRONA PATENTOWA - WYBRANE ZAGADNIENIA I UWAGI O DZIAŁANIACH PODCZAS POLSKIEJ PREZYDENCJI W RADZIE UE

Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej¹ jako jeden z priorytetów w stosunkach gospodarczych, wskazała na doprowadzenie do zawarcia porozumienia w sprawie jednolitej ochrony patentowej. Odpowiedzialny za ten projekt minister gospodarki – na stronach internetowych kierowanego przez siebie urzędu – zamieścił informacje o zaletach omawianej instytucji².

Dopiero wówczas szerokiemu gronu odbiorców zostały przedstawione ogólne informacje o założeniach jednolitej ochrony patentowej. Co prawda już w 2009 r. minister gospodarki zachęcał wszystkich zainteresowanych do wzięcia udziału w spotkaniu poświęconym porozumieniu londyńskiemu i instytucji patentu wspólnotowego³, jednakże prace nad jednolitą ochroną wciąż trwały i nie ustalono ostatecznego brzmienia aktów prawnych regulujących omawianą materię. Z tych też względów, na wstępnym etapie prac zainteresowanie społeczne omawianym problemem nie było tak powszechne. Dopiero gdy treść aktów została sprecyzowana, zauważalne było ożywienie w dyskusji nad jednolitą ochroną patentową, co prawda nie tak powszechne, jak w przypadku głośnej umowy ACTA⁴, lecz na

¹ Polska przewodniczyła Radzie Unii Europejskiej od 1 lipca do 31 grudnia 2011 r.

² Zob. np.: www.mg.gov.pl/node/15035.

³ www.mg.gov.pl/node/3671.

⁴ Umowa handlowa dotycząca zwalczania obrotu towarami podrobionymi, *Anti-Counterfeiting Trade Agreement*, zawarta między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi oraz Australią, Kanadą, Japonią, Korei Płd., Meksykiem, Marokiem, Nową Zelandią, Singapurem, Szwajcarią i Stanami Zjednoczonymi.

pewno wykraczające poza ramy naukowej dysputy i pozwalające opinii publicznej na zapoznanie się także ze stanowiskami przeciwników wskazanej instytucji.

W dalszych rozważaniach, z uwagi na wielowątkowość omawianej problematyki, zostaną przedstawione jedynie wybrane zagadnienia oraz uwagi odnośnie do działań w zakresie wypracowania modelu jednolitej ochrony patentowej, podejmowanych podczas polskiej prezydencji.

Na wstępie należy wspomnieć, w jaki sposób doszło do wypracowania jednolitego systemu patentowego⁵. W latach 50. XX w., w początkowym okresie istnienia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, państwa członkowskie zainteresowane były stworzeniem wspólnego prawa patentowego, z zasięgiem obowiązywania na terytoriach współpracujących państw. Wypracowanie wspólnego prawa patentowego ważne było przede wszystkim z uwagi na kształtowanie się wspólnego rynku gospodarczego.

Prace i negocjacje między państwami doprowadziły do przyjęcia Konwencji o udzielaniu patentów europejskich⁶. Podkreślenia w tym miejscu wymaga w szczególności, że patent europejski udzielany na podstawie wskazanej konwencji, nie jest patentem unijnym (wcześniej – wspólnotowym). Nie został bowiem wypracowany przez organy Unii Europejskiej uprawnione do stanowienia prawa, nadto zakres terytorialny tego prawa wykracza poza granice państw członkowskich.

Przez kolejnych kilkadziesiąt lat trwały prace nad wprowadzeniem unijnego prawa patentowego. Państwom członkowskim nie udało się osiągnąć porozumienia aż do roku 2010, kiedy to Komisja Europejska, na wniosek dwunastu krajów⁷, zgłosiła wniosek w sprawie upoważnienia do podjęcia wzmocnionej współpracy w zakresie stworzenia jednolitego systemu patentowego. Parlament Europejski w lutym 2011 r. wyraził zgodę na projekt Rady i upoważnił ją do przyjęcia decyzji dotyczącej wzmocnionej współpracy. Rada podjęła decyzję w sprawie upoważnienia do podjęcia wzmocnionej współpracy⁸ dotyczącej stworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej 10 marca 2011 r.⁹ W ramach wzmocnionej współpracy prace nad jednolitą ochroną patentową podjęło 25 państw Unii Europejskiej,

⁵ Zob. *Historię prac nad jednolitym patentem*, zamieszczoną na stronach internetowych Ministerstwa Gospodarki: www.mg.gov.pl/Wspieranie+przedsiębiorczosci/Jednolity+patent+europejski/Historia+prac+nad+jednolitym+patentem+UE; K. Szczepanowska-Kozłowska, *Patent europejski*, „Glosa” 1998, marzec, s. 1–5.

⁶ Konwencja została podpisana 5 października 1973 r. (zwana jest również Konwencją monachijską lub Konwencją o patencie europejskim) i weszła w życie w 1977 r. po ratyfikacji przez Belgię, Danię, Francję, Luksemburg, Holandię, Wielką Brytanię i Szwajcarię. Polska jest stroną Konwencji od 1 marca 2004 r. Tekst został opublikowany w Dz.U. z 2004 r., Nr 79, poz. 737.

⁷ Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Litwa, Luksemburg, Holandia, Niemcy, Polska, Szwecja, Szwecja i Wielka Brytania.

⁸ Zasady wzmocnionej współpracy zostały określone w art. 326–334 TFUE i art. 20 TUE. Procedura ta została wprowadzona na mocy traktatu amsterdamskiego. Do czasu podjęcia prac nad jednolitą ochroną patentową, instytucja została wykorzystana do wypracowania harmonizacji prawa rozwodowego. Polska nie uczestniczyła w tym procesie.

⁹ Decyzja nr 2011/167/EU, Dz.Urz. UE, L 76, 22.03.2011, s. 53.

z wyłączeniem Hiszpanii i Włoch. Do czasu zakończenia polskiej prezydencji nie osiągnięto jednak ostatecznego porozumienia w sprawie jednolitej ochrony patentowej. Wyjaśnienia wymagają również wątpliwości natury ogólnej, jakie rodzą się na tle omawianej jednolitej ochrony patentowej. Przede wszystkim podkreślić należy, że jednolita ochrona patentowa, mimo wielu wysiłków, nie doprowadzi do utworzenia unijnego patentu. Włochy i Hiszpania, o czym wspomniano wyżej, nie wyraziły bowiem woli podejmowania wzmocnionej współpracy w zakresie jednolitego patentu. Nadto sama nazwa patent europejski bywa myląca. Przypomnieć trzeba, że od czasu podpisania Konwencji monachijskiej udzielane są już patenty europejskie. Porozumienia projektowanych aktów prawnych przewidują natomiast stworzenie patentu europejskiego o jednolitym skutku (*European patent with unitary effect*). Wspomniane projekty nie przewidują także utworzenia odrębnego urzędu udzielającego patentów, zarówno bowiem patenty europejskie, jak i patenty o jednolitym skutku będą udzielane przez Europejski Urząd Patentowy z siedzibą w Monachium¹⁰. Patent europejski o jednolitym skutku tym ma się różnić od patentu europejskiego, że będzie wywoływał automatyczny skutek na terytorium wszystkich państw, które uczestniczyły we wzmocnionej współpracy. Natomiast patent europejski obowiązuje wyłącznie w państwach wskazanych w zgłoszeniu patentowym i wymaga walidacji (zatwierdzenia) w tychże krajach.

Negocjacje w sprawie unijnego jednolitego reżimu patentowego ostatecznie doprowadziły do wypracowania tzw. pakietu patentowego, na który składają się¹¹: projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającego wzmocnioną współpracę w sprawie utworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej,

– projekt rozporządzenia Rady wprowadzającego wzmocnioną współpracę w dziedzinie utworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej w odniesieniu do ustaleń dotyczących tłumaczeń,

– projekt umowy międzynarodowej w sprawie utworzenia Jednolitego Sądu Patentowego.

Dwa pierwsze akty zostaną uchwalone przez instytucje unijne, natomiast ostatni z nich ma stanowić wielostronne porozumienie państw członkowskich, czyli przybrać formę umowy międzynarodowej.

¹⁰ European Patent Office (EPO) jest organem Europejskiej Organizacji Patentowej, powołanej na mocy Konwencji monachijskiej.

¹¹ Opracowanie dotyczy wersji aktów aktualnych w czasie sprawowania przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE. Należy jednak pamiętać, że wciąż nie osiągnięto porozumienia odnośnie do treści rozporządzeń i umowy międzynarodowej, z tego też względu ostateczny kształt przyjętych rozwiązań może odbiegać od omawianej wersji. Tłumaczenia podane za wersjami przyjętymi przez Ministerstwo Gospodarki: www.mg.gov.pl/Wspieranie+przedsiebiorczosci/Jednolity+patent+europejski/Dokumentacja. Zauważyć należy, że mimo upływu prawie roku od zakończenia polskiej prezydencji, do końca listopada 2012 r. w języku polskim został przedstawiony wyłącznie projekt odnoszący się do tłumaczeń.

Na tle podjętej wzmocnionej współpracy w sprawie stworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej pojawiają się wątpliwości w zakresie jej dopuszczalności w świetle postanowień TUE i TFUE.

Niezgodność z postanowieniami Traktatów zarzuciły przede wszystkim Włochy i Hiszpania (art. 20 (1) TUE, art. 118, 326 i 327 TFUE). Oba państwa wniosły skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwanego dalej TSUE).

Skarga Hiszpanii została opatrzona numerem C-274/11¹². Hiszpania wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji Rady 2011/167/UE i zarzuciła przede wszystkim, że Rada dopuściła się nadużycia władzy posługując się mechanizmem wzmocnionej współpracy, który w tym wypadku nie służy integracji państw członkowskich, lecz prowadzi do uniknięcia negocjacji z państwem członkowskim. Hiszpania dopatrzyła się nadto naruszenia systemu prawnego Unii Europejskiej przez nieuwzględnienie zasad rozwiązywania sporów przez organy unijne w sytuacji, gdy tytuły prawne podlegają prawu Unii.

Włochy, w skardze nr C-295/11¹³, wniosły również o stwierdzenie nieważności decyzji Rady 2011/167/UE z 10 marca 2011 r. w sprawie upoważnienia do podjęcia wzmocnionej współpracy dotyczącej stworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej. W opinii Włoch, Rada wykroczyła poza kompetencje niewyłączne Unii¹⁴, posługując się instytucją wzmocnionej współpracy w zakresie jednolitej ochrony patentowej. Wzmocniona współpraca, zdaniem skarżącego, prowadzi do skutków co najmniej niezgodnych z celami tej instytucji.

Nadto decyzja Rady narusza rynek wewnętrzny, wprowadzając dyskryminację wśród przedsiębiorców i przeszkody w handlu między państwami członkowskimi oraz zakłócając konkurencję.

Skargi obecnie rozpoznawane są łącznie pod wspólnym numerem C-274/11. TSUE do końca listopada 2012 r. nie zajął stanowiska w podniesionej kwestii, natomiast na dzień 11 grudnia 2012 r. przewidziano termin złożenia opinii.

Nie ulega wątpliwości, że orzeczenie TSUE, jeżeli racja przyznana zostanie stronie skarżącej, wywrze znaczące skutki stawiając pod znakiem zapytania powodzenie dalszych prac nad jednolitą ochroną patentową w ramach wzmocnionej współpracy.

Okazać się może, że państwa członkowskie lub sama Unia będą zmuszone wykreować lub też skorzystać z innych możliwości wprowadzenia jednolitego patentu, gdyż instytucja wzmocnionej współpracy zostanie uznana za nieadekwatną w tym zakresie. W czasie polskiej prezydencji państwa członkowskie osiągnęły porozumienie w sprawie obu rozporządzeń.

¹² Skarga została wniesiona do TSUE 3 czerwca 2011 r. (Królestwo Hiszpanii przeciwko Radzie Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE, C 219, 23.07.2011, s. 12).

¹³ Skarga została wniesiona do TSUE 10 czerwca 2011 r. (Republika Włoch przeciwko Radzie Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE, C 232, 06.08.2011, s. 21).

¹⁴ Art. 20 ust. 1 akapit pierwszy TUE.

Parlament Europejski i Rada zawarły również konsensus, czego wyrazem było zakończenie I czytania obu projektów rozporządzeń¹⁵. Rozporządzenie w sprawie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej¹⁶ ma zmierzać przede wszystkim do stworzenia przedsiębiorcom szerszych możliwości w korzystaniu z osiągnięć postępu naukowo-technicznego państw Unii Europejskiej (pkt 1 preambuły). Zaznacza się przy tym, że jednolita ochrona patentowa nie będzie dostępna wyłącznie dla zgłaszających patent z państw członkowskich, lecz z jej dobrodziejstw będą mogły korzystać wszystkie podmioty, bez względu na ich narodowość, miejsce zamieszkania czy siedzibę przedsiębiorstwa (pkt 2 preambuły).

Postanowienia rozporządzenia przewidują przede wszystkim stworzenie patentu, który wywiera jednolity skutek we wszystkich umawiających się państwach. Jego ograniczenie, przeniesienie, unieważnienie czy wygaśnięcie powoduje taki sam skutek w odniesieniu do wszystkich państw (art. 3). Patent ma obowiązywać od dnia opublikowania informacji o przyznaniu patentu w Europejskim Biuletynie Patentowym przez Europejski Urząd Patentowy (art. 4). W kolejnych przepisach wskazano skutki patentu europejskiego o jednolitym skutku, określając o uprawnieniach właściciela w razie bezpośredniego i pośredniego wykorzystania wynalazku (art. 6–7). Natomiast w art. 8 wyszczególniono sytuacje, w których dozwolone jest korzystanie z patentu (m.in. do działań podejmowanych prywatnie i w celach niehandlowych, eksperymentalnych, do dokonania badań i prób z zakresu weterynarii i medycyny, do leków recepturowych, do wykorzystania przez rolnika we własnej produkcji roślinnej i hodowli)¹⁷. Przepisy rozporządzenia nie obejmują kwestii licencji obowiązkowych, które powinny być uregulowane w przepisach każdego z krajów członkowskich. Natomiast uprawniony z patentu może złożyć w Europejskim Urzędzie Patentowym oświadczenie o gotowości zezwolenia na używanie wynalazku w charakterze licencjobiorcy – licencja umowna (art. 11). Patent europejski o jednolitym skutku ma być udzielany przez Europejski Urząd Patentowy. Organ ten zapewnia również administrowanie sprawami związanym z patentem (np. pobiera opłaty za przedłużenie patentów, publikuje tłumaczenia, art. 12). Postanowienia niniejszego rozporządzenia sprawią zatem, że na terytorium Unii Europejskiej będą obowiązywały patenty krajowe, patenty europejskie

¹⁵ Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej. Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji złożony przez Pełnomocnika Rządu ds. Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej na podstawie § 1, pkt 2. Rozporządzenia Rady Ministrów z 15 lipca 2008 r. (Dz.U. Nr 133, poz. 843 z późn. zm.). Raport przyjęty przez Radę Ministrów 17 kwietnia 2012 r., Warszawa, kwiecień 2012. Raport dostępny jest w formie elektronicznej: www.pl2011.eu/sites/default/files/users/user43/raport_koncowy_-_rm_17.04.2012.pdf.

¹⁶ Wersja nr 11328/11 dokumentu Rady Unii Europejskiej z 23 czerwca 2011 r.

¹⁷ Na szczycie liderów 29 czerwca 2012 roku, pod naciskiem Wielkiej Brytanii, z projektu umowy o JSP usunięto postanowienia o uprawnieniach w zakresie składania pytań prejudycjalnych do TSUE oraz postanowienia art. 6–8 w rozporządzeniu w sprawie utworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej. Rada Europejska wyraziła sprzeciw wobec nowego brzmienia umowy, zaś Parlament Europejski odroczył głosowanie.

o jednolitym skutku, patenty europejskie oraz patenty europejskie o jednolitym skutku zatwierdzone dodatkowo w jednym lub kilku państwach niezaangażowanych w tworzenie jednolitej ochrony patentowej.

Natomiast rozporządzenie w zakresie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej w odniesieniu do odpowiednich ustaleń dotyczących tłumaczeń¹⁸ przewiduje, że składający wniosek będzie mógł dokonać zgłoszenia patentowego w dowolnym języku Unii. Składając wniosek w innym języku niż język narodowy, wnioskodawca uprawniony będzie do żądania zwrotu kosztów związanych z tłumaczeniem (art. 5). Postanowienia tego aktu przewidują również ochronę strony postępowania, której językiem narodowym nie jest język wynikający z tego aktu (czyli język angielski, francuski czy niemiecki). Zgodnie bowiem z art. 4, w przypadku sporu sądowego właściciel patentu na żądanie domniemanego sprawcy naruszenia patentu przedstawia pełne tłumaczenie na język urzędowy tego pozwanego, przy czym nie może to być tłumaczenie automatyczne (jak wynika z punktu 8 preambuły rozporządzenia). Koszty tego tłumaczenia ponosi właściciel patentu. Powyższy przepis zawiera również zastrzeżenie, że sąd w razie sporu o odszkodowanie powinien uwzględnić fakt, iż przed otrzymaniem tłumaczenia domniemany sprawca mógł nie mieć świadomości naruszania patentu. Przedmiotowy akt prawny przewiduje również okres przejściowy (nawet do 12 lat od dnia rozpoczęcia stosowania rozporządzenia) dokonywania publikacji tłumaczeń specyfikacji patentu przez Europejski Urząd Patentowy na język angielski lub dowolny język urzędowy państwa członkowskiego.

Wobec powyżej proponowanych rozwiązań pojawiły się zdecydowanie krytyczne głosy przedstawicieli nauki i rzeczników patentowych¹⁹. Autorzy negatywnych opinii wskazują przede wszystkim na nierówne traktowanie podmiotów pochodzących z krajów, których językami urzędowymi nie jest angielski, francuski czy niemiecki. W ich ocenie szczególnie utrudnione będzie prowadzenie działalności przez polskich małych i średnich przedsiębiorców, gdyż działalność gospodarcza związana z wykorzystywaniem osiągnięć nauki i techniki będzie wymagała od nich dołożenia jeszcze większej staranności, by nie narazić się na ewentualne procesy o naruszenie praw z patentu. Należy zgodzić się z tymi opiniami, tym bardziej, że nawet wskazane powyżej zapewnienia pozornej równości i troski o prawa podmiotów, mogą w praktyce okazać się niewystarczające. Skoro nawet przedstawiciele państw zaangażowanych we wzmocnioną współpracę uważają, że dopiero po 12 latach zostanie osiągnięty wystarczająco wysoki poziom zautoma-

¹⁸ Zob. przyp. 16.

¹⁹ A. Nowicka, *Kontrowersje dotyczące utworzenia jednolitej ochrony patentowej oraz Jednolitego Sądu Patentowego. Analiza prawna (stan na 27 stycznia 2012 r.)*, „Rzecznik Patentowy” 2011, nr 2–4; List otwarty w sprawie jednolitej ochrony patentowej i Jednolitego Sądu Patentowego prof. zw. dr hab. h.c. S. Sołtysiński, prof. zw. dr hab. R. Markiewicz, prof. zw. dr hab. A. Szajkowski, prof. UAM dr hab. A. Nowicka, prof. zw. dr hab. J. Szwaja i prof. zw. dr hab. R. Skubisz. List został opublikowany m.in. na stronie internetowej Polskiej Izby Rzeczników Patentowych: www.pirp.org.pl; M. Kleiber, *Niejednolite korzyści z jednolitej ochrony patentowej*, „Gazeta Prawna”, 30.05.2012.

tyzowanych tłumaczeń na wszystkie języki narodowe, to tym bardziej strona polska powinna z dystansem podchodzić do proponowanych rozwiązań. Szczególnie, że poziom znajomości języków obcych w naszym kraju znacznie odbiega (na niekorzyść) od średniej europejskiej.

Polska prezydencja, w toku prac nad jednolitą ochroną patentową, przedstawiła projekt umowy w sprawie Jednolitego Sądu Patentowego i projekt jego statutu (numer 16741/11 z 11 listopada 2011 r., zwanego także JSP)²⁰. Statut Jednolitego Sądu Patentowego stanowi aneks do projektu umowy.

Jedną z zasadniczych kwestii pozwalających na uzgodnienie umowy, która musi wszak pozostawać w zgodzie z postanowieniami Traktatów, było przyznanie sądom krajowym uprawnienia do występowania z pytaniem prejudycjalnym do TSUE w zakresie jednolitego patentu europejskiego²¹. Przypomnieć bowiem należy, że właśnie brak takiej regulacji był podstawą wydania negatywnej opinii TSUE odnośnie do poprzedniego projektu jednolitego systemu rozstrzygania sporów patentowych. 8 marca 2011 r. TSUE w pełnym składzie wydał opinię nr 1/09²². W konkluzji TSUE stwierdził, że postanowienia umowy międzynarodowej, przyznające wyłączną właściwość do rozstrzygania sądomi międzynarodowemu (pozostającemu poza instytucjonalnymi i sądowniczymi organami Unii) powództw wnoszonych przez jednostki w dziedzinie patentu europejskiego oraz prawo dokonywania wykładni i stosowania prawa Unii Europejskiej w tej dziedzinie, są niezgodne z postanowieniami TUE i TFUE. Proponowane rozwiązania pozbawiają bowiem sądy krajowe kompetencji w zakresie stosowania prawa Unii i dokonywania jego wykładni, zaś TSUE jego właściwości do udzielania odpowiedzi na pytania prejudycjalne sądów krajowych²³.

Trybunał zwrócił również uwagę, że proponowana pozycja prawna europejskiego sądu patentowego, pozbawiałaby możliwości prowadzenia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz orzeczenia odpowiedzialności majątkowego takiego państwa, w sytuacji naruszenia prawa

²⁰ Zob. przyp. 17.

²¹ Dokument Rady 7928/09 z 23 marca 2009 r. dotyczący zmienionego przez prezydencję tekstu projektu porozumienia w sprawie europejskiego i wspólnotowego sądu patentowego oraz projektu jego statutu.

²² Opinia w języku polskim dostępna jest na stronie internetowej EUR-Lex: www.eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=561012:cs&lang=pl&list=561012:cs,&pos=1&page=1&nbl=1&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte.

²³ Punkt 89 opinii. Zob. też pkt 80, zgodnie z którym: „Trybunał nie jest właściwy do rozstrzygnięcia skarg bezpośrednich wnoszonych w ramach sporów między jednostkami w zakresie patentów, ponieważ właściwość ta przysługuje sądom państw członkowskich. Jednak te ostatnie nie mogą przenieść właściwości do rozstrzygnięcia takich sporów na organ sądowy utworzony w drodze umowy międzynarodowej, która pozbawiłaby owe sądy krajowe ich zadania – jako sądów powszechnych w ramach porządku prawnego Unii – stosowania prawa Unii i, co za tym idzie, przewidzianej w art. 267 TFUE możliwości tudzież obowiązku wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym w rozpatrywanej dziedzinie”.

Unii przez orzeczenie sądu patentowego²⁴. TSUE zauważył nadto, że nie jest obce Unii Europejskiej istnienie sądu międzynarodowego, będącego organem wspólnym dla kilku państw członkowskich. Przykładem takiego sądu jest Trybunał Sprawiedliwości Beneluxu (Cour de justice Benelux)²⁵. Pozycja sądu patentowego różni się jednak od tego ostatniego sądu, gdyż Trybunał Sprawiedliwości Beneluxu jest osadzony w systemie sądowniczym Unii, a zatem jego orzeczenia podlegają normom prawa Unii.

Mając na względzie powyższą opinię państwa członkowskie zaproponowały, by Jednolity Sąd Patentowy był sądem wspólnym dla państw członkowskich – stron umowy, podlegającym takim samym obowiązkom nakładanym przez prawo Unii, jak każdy sąd krajowy (art. 1). JSP ma być również sądem powszechnym dla umawiających się stron oraz ma stanowić część ich systemu sądowego (art. 14b).

Powyższe propozycje wywołały ożywioną dyskusję wśród polskich przedstawicieli nauki²⁶. Wskazano przede wszystkim, że sąd ten nie mieści się w systemie polskiego wymiaru sprawiedliwości (art. 10 ust. 2, art. 175 Konstytucji²⁷), narusza zasadę prymatu Konstytucji (art. 8 ust. 1) oraz pozostaje w sprzeczności z hierarchią źródeł prawa, określoną w art. 87 Konstytucji.

Należy jednak zwrócić uwagę, że choć postanowienia umowy międzynarodowej w sprawie JSP mogą budzić wątpliwości natury konstytucyjnej, to nie można pomijać okoliczności, iż umowa taka przede wszystkim będzie podlegała ratyfikacji w trybie art. 89 czy art. 90 Konstytucji. Nadto postanowienia umowy będą mogły zostać poddane badaniu przez Trybunał Konstytucyjny pod kątem zgodności z polską Konstytucją (art. 188 Konstytucji)²⁸. Należy wyrazić pogląd, że jeśli już powyższa umowa zostanie podpisana przez stronę polską, najistotniejszy okazać się może sposób wykonania orzeczeń JSP. Zauważyć bowiem trzeba, że skutek automatycznego obowiązywania na terytoriach państw członkowskich zarezerwowany został wyłącznie dla patentów europejskich o jednolitym skutku, natomiast postanowienia umowy w sprawie JSP nie przewidują takiego automatycznego skutku obowiązywania orzeczeń JSP (art. 56 projektowanej umowy międzynarodowej). W myśl postanowień wskazanego przepisu, wykonanie orzeczeń JSP następuje na podstawie przepisów prawa, w którym wydane orzeczenie jest egzekwowane. Na etapie zatem egzekucji należy wypracować takie rozwiązania, które w jak najwyższym stopniu zapewnią ochronę interesów polskich przedsiębiorców oraz jednocześnie będą gwarancją zachowania standardów konstytucyj-

²⁴ Punkt 88 opinii.

²⁵ Trybunał Sprawiedliwości Beneluxu został utworzony na mocy traktatu z 31 marca 1965 r. podpisanego w Brukseli między Belgią, Holandią i Luksemburgiem. Więcej informacji o Trybunale oraz treść traktatu zostało zamieszczonych na jego stronach internetowych: www.courbeneluxhof.be/fr/index.asp.

²⁶ A. Nowicka, *op. cit.*, s. 138–144.

²⁷ Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

²⁸ Zob. wyrok TK z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09, dotyczący traktatu z Lizbony.

nych. Postulatem *de lege ferenda* jest przyjęcie podobnych rozwiązań, jak w sytuacji uznania czy stwierdzenia wykonalności orzeczeń państw obcych, zawartych w Kodeksie postępowania cywilnego²⁹. Zauważyć bowiem należy, że wskazane instytucje z powodzeniem stosuje się od wielu lat, cechuje je ugruntowana praktyka i utrwalone orzecznictwo. Natomiast wzorem do ewentualnej nowej regulacji w zakresie wykonania orzeczeń JSP nie powinny być przepisy odnoszące się do orzeczeń sądów państw członkowskich Unii Europejskiej, z uwagi na okoliczność, że sąd do spraw jednolitych patentów zostanie ustanowiony na podstawie umowy międzynarodowej.

Jednolity Sąd Patentowy jako instytucja nowa, nieznaną dotychczasowemu porządkowi prawnemu Unii, z pewnością będzie wymagała określenia jej charakteru prawnego w systemie prawa unijnego. W przyszłości TSUE albo sądy krajowe będą musiały zmierzyć się z dokonaniem wykładni postanowień umowy o JSP w kontekście usytuowania JSP w systemie prawa unijnego i porządków prawnych państw członkowskich, gdyż prawo, jako nauka społeczna, podlega ciągłemu rozwojowi i wymaga dostosowania do zmieniających się warunków gospodarczych czy społecznych. Sąd ten będzie rozstrzygał bowiem spory między prywatnymi podmiotami, lecz mimo, że będzie pozostawał poza systemem organów Unii Europejskiej, to jednocześnie zobowiązany będzie do przestrzegania jej prawa. We wspomnianej wyżej opinii 1/09³⁰, TSUE wskazał, że co do zasady związanie się umową międzynarodową, przewidującą ustanowienie organu sądowiczego, dokonującego wykładni jej postanowień, nie stanowi naruszenia prawa Unii. Natomiast uprawnienie organów sądowych, ustanowionych na podstawie umowy międzynarodowej do przestrzegania jej postanowień, stanowi konieczny i niezbędny element realizacji przepisów każdego porozumienia międzynarodowego, w przeciwnym razie umowa mogłaby pozostać martwa, zaś jej postanowienia nieprzestrzegane³¹.

Podsumowując, wskazać należy, że na arenie międzynarodowej dokonania polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w sprawie jednolitej ochrony patentowej, nie mogą być oceniane krytycznie. Co prawda nie osiągnięto w owym czasie ostatecznego porozumienia w omawianym zakresie, lecz jednocześnie negocjacje zaangażowanych państw zbliżyły się do wypracowania konsensusu w wielu kontrowersyjnych punktach.

Natomiast na płaszczyźnie krajowej, w aspekcie prac nad jednolitym patentem europejskim, należy poddać krytycznej ocenie nie tylko propozycje, na które zgodziła się strona polska, lecz również sposób angażowania społeczeństwa w proces stanowienia prawa. Zaangażowaniu Polski w prace nad jednolitą ochroną patentową trzeba przede wszystkim zarzucić brak należytego rozeznania i uwzględnienia realiów społecznych. Wypada zgodzić się z głosami krytyki, że za-

²⁹ Art. 1145–1152 ustawy z 17 listopada 1964 r. (Dz.U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.).

³⁰ Punkt 74 opinii.

³¹ W tym miejscu należy wskazać choćby niewykonalność w Polsce wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

angażowanie Polski we wzmocnioną współpracę przy tworzeniu jednolitej ochrony patentowej nie zostało poprzedzone należyтыми badaniami, w szczególności odnośnie do skutków społecznych i gospodarczych, jakie wywoła wskazana instytucja jeżeli zacznie obowiązywać na terytorium naszego kraju. Nie można bowiem pomijać oficjalnych danych statystycznych, że Polska nie jest krajem rozwiniętym pod względem innowacyjności. Dokonanie zgłoszeń przez polskie podmioty wyłącznie 404 patentów europejskich w 2011 r.³² świadczy wręcz o mizernym poziomie polskiej nauki i wynalazczości. Wprowadzenie jednolitej ochrony patentowej na terytorium państwa polskiego z pewnością nie stanie się samoistną przyczyną wzrostu innowacyjności, a wręcz przeciwnie – może jeszcze wpłynąć na zahamowanie tego rozwoju. W szczególności mali i średni przedsiębiorcy, mimo, że postanowienia jednolitej ochrony patentowej zostały właśnie dla nich przeznaczone, mogą zniechęcić się do dokonywania zgłoszeń w ramach jednolitej ochrony patentowej, gdy każde takie zgłoszenie będzie wymagało żmudnej i czasochłonnej lektury wcześniej dokonanych zgłoszeń. Z tego też względu prezentowanie stanowiska w myśl zasady „nic o nas, bez nas”, nie wydaje się właściwe w odniesieniu do jednolitej ochrony patentowej.

Należy również podzielić sceptyczne głosy, że postanowienia pakietu patentowego są niekorzystne dla polskich przedsiębiorców. W szczególności nie napawają optymizmem, że poziom innowacyjności będzie wzrastał w przypadkach braku tłumaczenia patentów na język polski, prowadzenia postępowań w języku obcym i wysokich kosztów ochrony ponoszonych przed sądem. Wyrazić należy obawy, czy proponowane rozwiązania automatycznych tłumaczeń spełnią swoją rolę, szczególnie, że język „patentowy” jest szczególny, wysoce specjalistyczny, który wymaga precyzyjnej znajomości nie tylko prawnych aspektów, lecz również technicznych sformułowań. Krytyczna ocena jest tym bardziej uzasadniona, że nawet teksty oficjalnych dokumentów Unii Europejskiej do dziś nie doczekały się oficjalnego polskiego tłumaczenia, wystarczy w tym miejscu wspomnieć choćby teksty dokumentów Rady czy poszczególnych prezydencji odnoszących się do omawianego zagadnienia jednolitej ochrony patentowej. Nadto już teraz polski wynalazca pragnący dokonać zgłoszenia europejskiego patentu napotyka trudności w znalezieniu profesjonalnego rzecznika patentowego, który podjąłby się zgłoszenia w Europejskim Urzędzie Patentowym.

W opinii państw współpracujących przy stworzeniu patentu europejskiego o jednolitym skutku, patent taki ma być szeroko dostępny z uwagi na niższe koszty jego uzyskania. Zgodnie z wyliczeniami wskazanymi w propozycjach rozporządzeń dotyczących patentu o jednolitym skutku³³, patent europejski podlegający walidacji w trzynastu krajach kosztuje około 20 tys. euro, w tym 14 tys. euro po-

³² Annual report 2011, www.epo.org/about-us/office/annual-report/2011/statistics-trends/patent-filings.html.

³³ www.ec.europa.eu/internal_market/indprop/docs/patent/translation_arrangements/proposition_com_2010_350_pl.pdf.

noszone jest na tłumaczenia. Natomiast jednolita ochrona patentowa pozwoliłaby na obniżenie kosztów udzielenia patentu do kwoty 6.200 euro. Nawet jednak ta obniżona kwota ochrony patentowej nie przyczyni się więc samoistnie do wzrostu polskiej wynalazczości. Kwota ta bowiem nadal pozostaje znaczna dla średnich przedsiębiorców, nie wspominając już o przedsiębiorcach działających w małym rozmiarze.

Z tych też względów, mimo zrozumiałych aspiracji Polski do odgrywania znaczącej roli na arenie międzynarodowej, nie można zapominać, że wszystkie rozwiązania prawne mają służyć określonej roli i nie mogą pozostawać zawieszony w próżni, jako nieprzystające do realiów społecznych. Ponownego zaakcentowania wymaga opinia, że przedstawiciele polskiej władzy wykonawczej powinni uważniej słuchać krytyki, wyrażonej w tym wypadku przez specjalistów zajmujących się prawem patentowym (profesorowie wyższych uczelni, rzecznicy patentowi) czy też małych i średnich przedsiębiorców³⁴.

Abstract

Unitary Patent Protection – Selected Issues and Notes in Scope of Operation at Polish Presidency of the Council of the European Union

One of the main targets of Polish Presidency of the Council of the European Union was to reach an agreement regarding unitary patent protection. However, although numerous attempts were made the issue remained unsolved. EU Member States reached a provisional agreement on the two draft regulations implementing enhanced cooperation in the area of unitary patent protection, but compromise on agreement for the creation of a Unified Patent Court was not achieved.

The works on Unitary Patent Protection lasted within enhanced cooperation of 25 EU Member States. The unitary protection was to be created by so-called patent package built of two regulations, adopted by union institutions introducing enhanced cooperation on unitary patent protection system and with respect of translations and international agreement on creating Unified Patent Court. The agreements stipulate establishment of European patent with unitary effect applicable on territory of all EU Member States participating in enhanced cooperation. The achievements of Polish Presidency in Europe in works on unitary patent protection should not be criticized although on domestic ground not only should the Polish stand and accepted offers but also the commitment of Polish society in establishing rules be refused.

³⁴ Zamiast wielu, zob. odesłania do poszczególnych artykułów umieszczone na stronie internetowej Polskiej Izby Rzeczników Patentowych: www.rzecznikpatentowy.org.pl/index.php?menu=28.

Małgorzata Czerwińska

**ZMIANY W AUTONOMICZNEJ I TRAKTATOWEJ
POLITYCE HANDLOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ W XXI W.
INICJATYWY I DZIAŁANIA POLSKIEJ PREZYDENCJI**

Wprowadzenie

Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej realizowana jest na szczeblu wspólnotowym (ponadnarodowym) od 1 stycznia 1970 r., zaliczana jest więc do jednej z najstarszych wspólnych polityk Wspólnoty, dłużej realizowana jest tylko wspólna polityka rolna. Na przestrzeni tych kilkudziesięciu lat zmieniały się zarówno instrumenty polityki handlowej jak i handlowe relacje z krajami trzecimi, czyli traktatowa polityka handlowa, rozszerzeniu uległ także w ostatnich latach jej zakres przedmiotowy.

Pół roku to z perspektywy polityki handlowej niewiele, negocjowanie umów handlowych trwa o wiele dłużej, nawet postępowanie antydumpingowe może być prowadzone przez 12 miesięcy, z możliwością przedłużenia do 15 miesięcy. Dlatego też w czasie trwania polskiej prezydencji (od 1 lipca do 31 grudnia 2011 r.) we wspólnej polityce handlowej nie zaszły zasadnicze zmiany z uwagi na zbyt krótki horyzont czasowy. Celem opracowania jest zatem ukazanie zmian i wskazanie tendencji, jakie zaszły we wspólnej polityce handlowej (zarówno autonomicznej, jak i traktatowej) w ostatnich kilkunastu latach, a na tym tle wskazanie inicjatyw i działań podejmowanych w czasie polskiej prezydencji, tj. w drugiej połowie 2011 r. Były one szczególnie widoczne w zakresie traktatowej polityki handlowej, obejmującej relacje z krajami trzecimi, a w szczególności z krajami

sąsiadującymi z Unią Europejską. Chodzi tutaj o realizowanie idei otwartej Europy poprzez wzmocnienie Partnerstwa Wschodniego i rozszerzenia UE, a także o Europejską Politykę Sąsiedztwa w wymiarze południowym. Polska konsekwentnie dążyła zwłaszcza do wzmocnienia wschodniego wymiaru polityki sąsiedztwa.

Zasady i zakres wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej w świetle traktatu z Lizbony

Wejście w życie z dniem 1 stycznia 1958 r. traktatu rzymskiego, powołującego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, oznaczało powstanie ugrupowania integracyjnego, opartego początkowo na zasadach unii celnej, a później wspólnego rynku. Integracja Wspólnoty w ramach unii celnej, po wprowadzeniu wspólnej taryfy celnej w handlu z krajami trzecimi w 1968 r. doprowadziła do ukształtowania wspólnej polityki handlowej (WPH). Ta ostatnia jest realizowana na szczeblu wspólnotowym od 1970 r. Podstawy traktatowe dla wspólnej polityki handlowej zostały pierwotnie określone w części III traktatu rzymskiego w Tytule VII – Wspólna polityka handlowa, w artykułach 110–116 oraz w części IV – Postanowienia ogólne i końcowe, w artykule 228 i 229. Główne jej zasady zawarte w traktacie rzymskim do dzisiaj nie uległy zasadniczej zmianie, obecnie są one określone w Tytule II, w artykułach 206 i 207 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Art. 206 TFUE (dawny 131 TWE) mówi o tym, że poprzez utworzenie unii celnej Unia Europejska przyczynia się do harmonijnego rozwoju handlu światowego, stopniowego zniesienia ograniczeń w handlu międzynarodowym i w bezpośrednich inwestycjach zagranicznych oraz do zmniejszenia barier celnych i innych barier¹. Natomiast zgodnie z art. 207 ust. 1 (dawny art. 133 TWE) wspólna polityka handlowa, opiera się na jednolitych zasadach, w szczególności w zakresie:

- zmian stawek celnych,
- zawierania umów celnych i handlowych dotyczących handlu towarami i usługami oraz handlowych aspektów własności intelektualnej, bezpośrednich inwestycji zagranicznych,
- ujednoczenia instrumentów liberalizacyjnych (np. autonomicznych środków taryfowych),
- polityki eksportowej,
- środków ochronnych w handlu, podejmowanych np. w przypadku dumpingu lub subsydiów.

W traktacie lizbońskim rozszerzony został zakres przedmiotowy wspólnej polityki handlowej, która obejmuje również umowy dotyczące handlu usługami (poza towarami), handlowe aspekty własności intelektualnej oraz bezpośrednie inwestycje zagraniczne.

¹ Art. 206 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE, C 83, 30.03.2010.

WPH realizowana jest w dwóch obszarach: autonomicznej i traktatowej polityki handlowej. Autonomiczna polityka handlowa obejmuje wszystkie narzędzia, które Wspólnota stosuje w eksporcie i imporcie, a które bezpośrednio nie wynikają z ustaleń traktatowych. Do takich instrumentów zaliczyć należy taryfę celną i cła (na ich wysokość wpływają jednak również decyzje podejmowane w ramach polityki traktatowej), autonomiczne środki taryfowe (gospodarze kontyngenty taryfowe, zawieszenia poboru cła), środki protekcji uwarunkowanej, czyli takie, które mogą być wprowadzone po spełnieniu określonych przesłanek (środki antydumpingowe, antysubwencyjne i instrumenty ochrony przed nadmiernym importem). Decyzje w zakresie autonomicznej polityki handlowej są podejmowane jednostronnie przez Radę (zwykle kwalifikowaną większością głosów), zazwyczaj na wniosek Komisji Europejskiej.

Traktatowa polityka handlowa kształtowana jest na mocy umów i porozumień międzynarodowych zawieranych przez Wspólnotę z krajami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi (np. WTO). W tytule V w artykule 218 TFUE (dawny art. 300 TWE) stwierdzono, że umowy pomiędzy Unią a państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi są negocjowane i zawierane zgodnie z określoną procedurą, z zastrzeżeniem postanowień szczególnych art. 207 TFUE. Rokowania prowadzi Komisja na podstawie mandatu Rady, w konsultacji ze specjalnym Komitetem ds. Polityki Handlowej (dawny Komitet Artykułu 133). Poza ogólnie obowiązującą zasadą kwalifikowanej większości głosów, w podejmowaniu decyzji przez Radę jednomyślność jest wymagana przy podpisywaniu umów dotyczących handlu usługami i w dziedzinie handlowych aspektów własności intelektualnej, jak również bezpośrednich inwestycji zagranicznych, jeżeli wymagałyby one wydania przepisów unijnych wymagających jednomyślności (art. 207 ust. 4 TFUE). Ponadto jednomyślność jest wymagana przy rokowaniach i zawieraniu umów w dziedzinie handlu usługami w zakresie kultury i audiowizualnymi, jeśli umowy te mogłyby zagrozić różnorodności kulturowej i językowej Unii. Podobny tryb podejmowania decyzji ma miejsce w przypadku zawierania umów w dziedzinie handlu usługami społecznymi oraz w zakresie edukacji i zdrowia, jeżeli umowy te mogłyby w znacznym stopniu zakłócać działanie krajowego systemu tych usług i wywierać negatywny wpływ na odpowiedzialność państw członkowskich za ich zapewnienie. Jednomyślność jest wymagana jeśli porozumienie dotyczy stowarzyszenia. Często bowiem wraz z umowami handlowymi podpisywane są porozumienia wykraczające poza wymianę handlową, czyli tzw. umowy mieszane, np. umowy stowarzyszeniowe. Wspólnota Europejska od początku swojego istnienia zawierała i nadal zawiera również szereg umów preferencyjnych z różnymi krajami czy grupami krajów o różnym zakresie i skali przywilejów handlowych. Na podstawie kryterium malejących preferencji można wyróżnić następujące umowy handlowe:

– na mocy których tworzona jest unia celna między Wspólnotą a jej partnerami, polegająca na znoszeniu barier handlowych między stronami porozumienia oraz

przyjęciu wspólnotowej taryfy celnej w handlu z krajami trzecimi; umowy o takim charakterze zawarto z Turcją, a także z Andorą i San Marino,

- na podstawie których budowana jest strefa wolnego handlu, oznaczająca zniesienie barier handlowych w postaci ceł, ograniczeń ilościowych między stronami porozumienia, tego typu umowy zostały zawarte w latach 70. XX w. z krajami EFTA, poza tym m.in. z krajami Bałkanów Zachodnich, państwami Basenu Morza Śródziemnego,
- przewidujące jednostronne preferencje celne, przyznane np. krajom Afryki, Karaibów i Pacyfiku oraz pozostałym krajom objętym Powszechnym Systemem Preferencji Celnych (*Generalized System of Preferences* – GSP).

Zmiany w zakresie instrumentów wspólnej polityki handlowej w XXI w.

Instrumenty WPH można dzielić według różnych kryteriów. Dla celów tego opracowania przyjęty został podział, zgodnie ze Wspólnotowym Kodeksem Celnym, na instrumenty taryfowe i pozataryfowe. W pierwszej grupie można wyróżnić narzędzia służące ochronie rynku Wspólnoty, takie jak cła i unijna taryfa celna oraz instrumenty liberalizacyjne, takie jak autonomiczne instrumenty taryfowe, a wśród nich kontyngenty taryfowe i zawieszenia ceł. W grupie instrumentów pozataryfowych wyróżnić należy m.in. środki protekcji uwarunkowanej (instrumenty ochronny przed nieuczciwym i nadmiernym importem), ograniczenia ilościowe oraz środki administrowania obrotem z zagranicą, np. w postaci nadzoru następczego (*a posteriori*) i nadzoru uprzedniego (*a priori*) w imporcie i w eksporcie.

Podstawowy instrument ochrony rynku wewnętrznego Unii Europejskiej to cła i wspólna zewnętrzna taryfa celna (*Common Customs Tariff* – CCT), którą ustanowiono po raz pierwszy na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 1 lipca 1968 r. Stawki celne ustalono wówczas na poziomie średniej arytmetycznej stawek celnych obowiązujących na czterech obszarach celnych EWG (Francja, RFN, Włochy, Benelux). W następnych latach stawki celne były wielokrotnie zmieniane przez Radę (kwalifikowaną większością głosów na wniosek Komisji), zarówno autonomicznie, jak i w toku kolejnych negocjacji na forum GATT. Również Nomenklatura Scalona, czyli system klasyfikowania i kodowania towarów w taryfie celnej, ma charakter dynamiczny, ponieważ Wspólnota dokonuje w niej corocznie niezbędnych zmian, np. z punktu widzenia postępu technologicznego, potrzeby rejestracji pewnych grup towarów. Zmiany Nomenklatury Scalonej wynikają również z wielkości obrotu międzynarodowego, jeśli jest on niewielki, niektóre kody mogą zostać „zamknięte”. W efekcie tych zmian znaczne zmniejszyła się liczba linii taryfowych: z ponad 10 300 na początku tego wieku do 9 244 w 2011 r.² Zmiany te jednak z punktu widzenia artykułu nie są tak istotne, dlatego zostaną pominięte.

² Trade Policy Review: European Communities 2011, Report by the Secretariat WTO, WT/TPR/S/248, s. 35.

Istotniejszy jest ekonomiczny wymiar CCT, wyrażony przez poziom protekcji celnej, a ten z kolei określony jest przez wysokość stawek celnych.

Tabela 1. Wysokość stawek celnych KNU we wspólnej taryfie celnej w latach 2002, 2004, 2006, 2008, 2011 (w %)

Wyszczególnienie	Średnia stawka celna (w %)				
	2002	2004	2006	2008	2011
Ogółem	6,6	6,5	6,9	6,7	6,4
Towary rolne (wg WTO) ^a	16,6	16,5	18,6	17,9	15,2
Towary nierolne bez ropy naftowej (wg WTO) ^b	4,3	4,1	4,0	4,1	4,1
Stawka zerowa (w % linii taryfowych)	20,8	26,9	26,0	25,3	25,0
Krajowe kominy celne ^c (w % linii taryfowych)	5,7	5,8	5,6	5,3	5,7
Międzynarodowe kominy celne ^d (w % linii taryfowych)	8,6	8,6	9,0	8,4	8,7
Stawki „nieistotne” ^e	12,9	6,8	9,4	9,6	8,8

^a W aneksie porozumienia o rolnictwie WTO produkty rolne zostały zdefiniowane jako te, które znajdują się w działach 1–24 HS, nie obejmują jednak ryb i produktów rybnych.

^b Towary nierolne nie obejmują ropy naftowej i produktów ropopochodnych.

^c Krajowe kominy celne to stawki przewyższające trzykrotnie średnią stawkę celną.

^d Międzynarodowe kominy celne to stawki celne przekraczające 15%.

^e Stawki „nieistotne” to stawki niezerowe, mniejsze lub równe 2%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Trade Policy Review: European Communities 2004, Report by the Secretariat WTO, WT/TPR/S/136, s. 42; Trade Policy Review: European Communities 2007, Report by the Secretariat WTO, WT/TPR/S/177, s. 43; Trade Policy Review: European Communities 2009, Report by the Secretariat WTO, WT/TPR/S/214, s. 40 oraz Trade Policy Review: European Communities 2011, Report by the Secretariat WTO, WT/TPR/S/248, s. 35.

W ostatnim dziesięcioleciu średni poziom stawek celnych KNU w unijnej taryfie celnej (konwencyjnych, wynikających z rokowań na forum GATT/WTO) w wyniku wcześniejszych redukcji nie jest wysoki, kształtuje się poniżej 7% i nieznacznie maleje (6,9% w 2006 r., 6,4% w 2011 r.). Zaznaczyć należy, że wszystkie cła we wspólnej taryfie celnej są związane, a to oznacza, że Wspólnota nie może ich podwyższyć bez udzielenia rekompensaty partnerom handlowym. Stopień protekcji jest oczywiście wyższy w przypadku artykułów rolnych: 15,2% w 2011 r. – 18,6% w 2006 r.; w przypadku towarów nierolnych średni poziom stawek celnych natomiast prawie się nie zmieniał i wynosił ok. 4% (por. tab. 1). We wspólnej taryfie celnej zerową stawkę celną stosuje się wobec 25% spośród wszystkich linii taryfowych (ok. 2,3 tys. towarów spośród 9 241 pozycji taryfowych) w 2011 r., a gdyby uwzględnić jeszcze stawki „nieistotne” (czyli wynoszące maksymalnie

2%), to najniższymi stawkami celnymi byłaby objęta jedna trzecia wszystkich linii taryfowych (tab. 1). Wśród artykułów rolnych w ostatnich latach niezmiennie najwyższe, chociaż wykazują tendencję malejącą, średnie stawki celne (średnia arytmetyczna) obowiązują na produkty mleczne (32,6% w 2011 r.), tytoń (25,8%), zboża (21,6%), zwierzęta żywe i produkty pochodzenia zwierzęcego (22,2%).

Z kolei wśród artykułów nierolnych (zgodnie z klasyfikacją WTO) najwyższe średnie stawki celne dotyczą m.in.: odzieży i tekstyliów (8%), ryb i produktów rybołówstwa (11,1%)³. Największa różnica występuje między średnimi stawkami celnymi na wyroby gotowe a półprodukty, odpowiednio: 7,1% i 4,8%. Z kolei średnia stawka celna na surowce jest wyższa niż na półprodukty i wynosi (w 2011 r.) – 6,8%⁴. Wspólnota stosuje bardzo rozbudowany system preferencji celnych, toteż konwencyjne stawki celne stosowane są głównie w przypadku importu z krajów wysoko rozwiniętych, którym nie zostały przyznane żadne preferencje, tj. USA, Kanady, Australii, Nowej Zelandii, Japonii, Hongkongu, Singapuru, Tajwanu. Są to jednak główni zewnętrzni partnerzy handlowi UE.

W celu ochrony rynku wewnętrznego Unia stosuje również, jak wcześniej wspomniano, środki protekcji uwarunkowanej, tzn. środki ochrony przed nieuczciwym (dumping i subsydia) oraz przed nadmiernym importem z krajów trzecich. Obejmują one instrumenty, które mogą być wprowadzone czasowo, ale po spełnieniu określonych warunków, do których m.in. należy wystąpienie dumpingu/subsydiów/nadmiernego importu, wystąpienie szkody dla przemysłu Wspólnoty (albo znacznie rzadziej wykazywana) groźba wystąpienia takiej szkody w przyszłości, wprowadzenie środków ochronnych musi także leżeć w jej interesie. Wraz z malejącą rolą cel i ograniczeń ilościowych – tradycyjnych instrumentów ochrony przed konkurencją zagraniczną, wzrasta znaczenie środków protekcji uwarunkowanej.

Środki protekcji uwarunkowanej (inaczej nazywane środkami o charakterze defensywnym) podlegają zasadom wspólnej polityki handlowej, dlatego też zarówno legislacja, jak i prowadzenie postępowania podlegają instytucjom WE, a w szczególności Komisji Europejskiej.

Pośród wszystkich instrumentów protekcji uwarunkowanej Wspólnota najczęściej wykorzystuje środki antydumpingowe. Ich wprowadzenie musi być poprzedzone – podobnie jak w przypadku pozostałych instrumentów o charakterze defensywnym – przeprowadzeniem postępowania. W latach 2002–2006 wszczynano rocznie około 23–35 takich postępowań, natomiast w ostatnich latach ich liczba znacznie się zmniejszyła: 9 w 2007 r., 15 w 2010 r. i wreszcie 21 postępowań antydumpingowych w 2011 r. Część postępowań jest także umarzana z powodu

³ W przypadku artykułów rolnych najwyższe stawki celne, bo ponad 100% (w przeliczeniu na stawki *ad valorem*) występowały w 2011 r. w przypadku: grzybów przetworzonych i konserwowanych (200,6% i 153,7%), mleka skondensowanego i śmietany (164,8%), serwatki (139%), oliwy z oliwek (159,3%), niektórych rodzajów mięsa i podrobów jadalnych (157,8% i 122,9%), izoglukozy (120,6%). Z kolei w grupie artykułów nierolnych najwyższe stawki celne występują w przypadku pojazdów samochodowych (22%) oraz ryb (22–26%). *Ibidem*, s. 35–36.

⁴ *Ibidem*.

niewielkiej marży dumpingu lub gdy dumping dotyczy niewielkiej wartości importu. W ostatnich latach liczba stosowanych środków antydumpingowych, głównie ceł antydumpingowych, również nieco się zmniejszyła: 117 środków na koniec 2011 r., w porównaniu do 125 w 2010 r. i 135 w 2009 r. (w 2006 r. stosowano 134 środki antydumpingowe). Nie jest to dużo, podobnie jak niewielki jest udział importu UE, objętego środkami ochrony przed nieuczciwym importem: odpowiednio: ok. 0,6–0,7% w latach 2006–2009, 0,43 % w 2010 r. i jeszcze mniej, bo 0,25% w 2011 r.⁵

W ostatnich latach niezmiennie najwięcej środków antydumpingowych jest stosowanych w przypadku takich produktów jak: chemikalia (ok. jedna trzecia wszystkich tego typu instrumentów w 2010 r.), metale, w tym żelazo i stal (23% w 2010 r.), produkty mineralne (7% w 2010 r.), tekstylia i odzież (6%). Również niezmiennie w ostatnich latach najwięcej, bo średnio ok. 50 środków jest stosowanych wobec Chin, co stanowi ok. 40% wszystkich instrumentów antydumpingowych, a następnie mniej niż 10 wobec: Indii, Rosji i Tajlandii⁶.

Wśród instrumentów liberalizacyjnych stwarzających preferencyjne warunki dostępu do rynku Wspólnoty wymienić należy autonomiczne środki taryfowe w postaci zawieszenia ceł w całości lub w części (*tariff suspensions*) oraz kontyngenty taryfowe (*tariff quotas*). W przypadku gdy produkcja niektórych artykułów w Unii Europejskiej jest niewystarczająca, by spełnić określone wymagania sektorów je wykorzystujących, niezbędny jest więc import z krajów trzecich. Głównym celem ustanawiania autonomicznych środków taryfowych jest zatem umożliwienie przedsiębiorcom wykorzystania surowców, półproduktów, komponentów (nigdy wyrobów gotowych) bez wymogu uiszczania normalnych stawek celnych określonych we wspólnej taryfie celnej. Zawieszenie ceł dotyczy nieograniczonej ilości importowanych towarów *erga omnes*, w okresie, w którym obowiązuje i może być wprowadzone jedynie w przypadku produktów niedostępnych w UE. Natomiast autonomiczne kontyngenty taryfowe (z określeniem ilości, której dotyczą obniżone lub zerowe stawki celne) mogą być otwierane na towary, które są wytwarzane w Unii w niewystarczających ilościach. Stawki celne w ramach kontyngentu celnego wynoszą na ogół zero, podobnie zawieszenia oznaczają również najczęściej obniżenie stawek celnych do zera.

Zawieszenia i kontyngenty taryfowe są poddawane przeglądowi, umożliwia to uwzględnienie nowych wniosków zgłoszonych przez kraje członkowskie (ustalanych na podstawie wniosków przedsiębiorców, ich zrzeczeń oraz propozycji różnych resortów), zmian technicznych w produktach, trendów rynkowych, zmian

⁵ Annual Report from the Commission to the European Parliament, COM (2007) 479 final, Brussels 2007, s. 4; Report from the Commission to the European Parliament, COM (2008) 877 final, Brussels 2008, s. 5; Report from the Commission to the European Parliament, COM (2009) 573 final, Brussels 2009, s. 5; Report from the Commission to the European Parliament, COM (2010) 558 final, Brussels 2010, s. 5; Report from the Commission to the European Parliament, COM (2012) 59 final, Brussels 2012, s.5; Report from the Commission to the European Parliament, COM (2012) 599 final, s. 5.

⁶ Trade Policy Review..., s. 40.

w kodach Nomenklatury Scalonej (te ostatnie nie wywołują skutków finansowych). W przypadku kontyngentów taryfowych nie jest możliwe przesunięcie niewykorzystanych ilości na kolejny okres kontyngentowy. Zdecydowanie więcej ustanawia się zawieszę, kontyngenty stanowią zaledwie kilka procent wszystkich autonomicznych środków taryfowych. W ostatnich latach liczba wszystkich zawieszę cel nieco się zmniejszyła, w 2011 r. obowiązywały wobec 1,3% wszystkich linii taryfowych, w porównaniu do 1,4% w 2008 r. W 2011 r. obowiązywało ok. 1 500 autonomicznych zawieszę i kontyngentów taryfowych. Stwarzając przedsiębiorstwom unijnym możliwość zaopatrywania się za granicą (przynajmniej przez pewien czas) w tańsze półprodukty, surowce umożliwia się zwiększenie zdolności konkurencyjnej tych przedsiębiorstw, a to w szczególności umożliwia utrzymanie lub tworzenie nowych miejsc pracy, modernizację ich struktury⁷. Autonomiczne zawieszę cel są zwykle ustanawiane na okres pięcioletni i jeżeli w tym czasie były w sposób wystarczający wykorzystywane, zostaną automatycznie przedłużone na następny okres. Większość aktualnie (od 1 stycznia 2009 r.) otwartych zawieszę obowiązuje do końca 2013 r.⁸

W ostatnich latach Wspólnota stosuje niewiele środków antysubwencyjnych, średnio ok. dziesięciu, najwięcej wobec Indii (5 w 2010 r.), pozostałe wobec Brazylii, Iranu, Izraela, Pakistanu, Zjednoczonych Emiratów Arabskich i USA.

W Unii Europejskiej wykorzystuje się również inne środki pozataryfowe reglamentujące i służące administrowaniu obrotu z zagranicą, do których zaliczyć należy kontyngent ilościowy⁹, nadzór następczy (*a posteriori*) i nadzór uprzedni (*a priori*) w imporcie i eksporcie. W ostatnich latach liczba ograniczeń ilościowych w imporcie zmniejszyła się, obecnie stosuje się kontyngenty ilościowe m.in. w imporcie niektórych kategorii tekstyliów z Białorusi, Korei Północnej, a także wyrobów stalowych z Rosji i Kazachstanu; obowiązuje też nadzór uprzedni (*surveillance a priori*) w imporcie niektórych wyrobów, oparty na zasadzie *single checking erga omnes*, z wyjątkiem towarów objętych kontyngentami do Rosji i Kazachstanu.

⁷ Komunikat Komisji Europejskiej dotyczący autonomicznych zawieszę i kontyngentów taryfowych, wydany pod koniec polskiej prezydencji, tj. 13 grudnia 2011 r.; Komunikaty instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej, komunikat Komisji dotyczący autonomicznych zawieszę i kontyngentów taryfowych nr 2011/C 363/02, Dz.Urz. UE, C nr 363/6, 13.12.2011.

⁸ Zob.: załącznik do Rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2009 z 18 grudnia 2008 r., zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1255/96 zawieszające czasowo cło autonomiczne Wspólnej Taryfy Celnej na niektóre produkty przemysłowe, rolne i rybne, Dz.Urz. UE, L 1, 05.01.2011.

⁹ Unijna procedura zarządzania kontyngentami taryfowymi została określona w Rozporządzeniu Rady (WE) nr 717 z 17.07.2008 r., ustanawiającym wspólnotową procedurę zarządzania kontyngentami ilościowymi, Dz.Urz. UE, L 98, 26.07.2008.

Powszechny System Preferencji Celnych GSP Unii Europejskiej po 2000 r.

Wspólnota od początku istnienia wspólnej polityki handlowej różnicuje warunki dostępu do swojego rynku. Unia przyznaje wybranym krajom lub grupom krajów preferencje handlowe o różnym zakresie, bądź to jednostronnie (państwom słabiej rozwiniętym, autonomicznie albo na podstawie umowy), bądź na zasadzie wzajemności (umowy o tworzeniu unii celnych, stref wolnego handlu) bez naruszania zasady niedyskryminacji wyrażonej w KNU.

Celem Powszechnego Systemu Preferencji GSP Unii Europejskiej (GSP UE) jest przyznanie autonomicznych, jednostronnych preferencji celnych krajom rozwijającym się (DEV) i najsłabiej rozwiniętym (LDC), w myśl hasła „Rozwój przez handel”. Początkowo, w ramach mechanizmu GSP stosowano odrębne regulacje w odniesieniu do towarów rolnych, przemysłowych, jak również objętych traktatem o EWWiS; były one ustanawiane na okres jednego roku.. Z czasem wydłużono okres przyznawania preferencji GSP do kilku lat, a następnie, w celu dostosowania się do warunków multilateralnego systemu handlowego GATT/WTO, zaczęto je ustanawiać w cyklach dziesięcioletnich (obecnie 2006–2015). Bardziej szczegółowe rozwiązania w ramach tego systemu preferencji taryfowych określone są na trzy lata.

Od 1 stycznia 2009 r. do końca 2011 r. obowiązywał system ustanowiony Rozporządzeniem Rady nr 732/2008, przyjętym 22 lipca 2008 r.¹⁰ Został on przedłużony, na tych samych zasadach, do końca 2013 r. na podstawie tzw. rozporządzenia „przedłużającego” (*roll over*)¹¹, aby zapewnić czas niezbędny na prace nad głębszą reformą systemu i przeprowadzenie procedury ustawodawczej w celu jego przyjęcia. Preferencjami objętych zostało 177 krajów, 24 maja 2007 r. z listy państw beneficjentów wykreślono Chile, zaś od 21 czerwca 2007 r. wstrzymano czasowo preferencje dla Białorusi. Preferencje zróżnicowane są stosownie do wrażliwości towarów (podział na towary wrażliwe i niewrażliwe) w celu uwzględnienia sytuacji gałęzi przemysłu we Wspólnocie wytwarzających podobne produkty. System GSP UE składa się z trzech poziomów liberalizacji cel: ogólnego (stosowanego wobec 111 krajów rozwijających się DEV) oraz dwóch poziomów liberalizacji o szczególnym charakterze – szczególnego systemu motywacyjnego (tzw. GSP Plus) oraz preferencji przyznanych krajom LDC.

Ogólne preferencje taryfowe dla krajów DEV dotyczą przywozu produktów z wszystkich państw będących beneficjentami systemu¹²:

¹⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 732/2008 z 22 lipca 2008 r., wprowadzające ogólny system preferencji taryfowych na okres od 1 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2011 r. oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 552/97, (WE) nr 1933/2006 oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 1100/2006 i (WE) nr 964/2007, Dz.Urz. UE, L 211/1, 06.08.2008.

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 512/2011 z 11.05.2011 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Rady (WE) nr 732/2008 wprowadzającego ogólny system preferencji taryfowych na okres od 1 stycznia 2009 do 31 grudnia 2011 r., Dz.Urz. UE, L 145, 31.05.2011.

¹² *Ibidem*.

– cła na produkty niewrażliwe (NS – *non-sensitive products*) wymienione w załączniku II do Rozporządzenia z 2008 r., zostały całkowicie zawieszono (z wyjątkiem cel na składniki rolne); zalicza się do nich m.in.: paliwa mineralne, niektóre tworzywa sztuczne, skóry futerkowe, drewno, zabawki, meble, samoloty i ich części, cła *ad valorem* na produkty wrażliwe (S – *sensitive products*) wymienione w załączniku II zostały obniżone o 3,5 punktu procentowego, np. wiele artykułów rolnych, samochody, zegarki, nawozy mineralne, azotowe. Dla produktów z sekcji XI (a) – tekstylia i XI (b) – odzież – obniżka wynosi 20%,
– cła specyficzne (inne niż minimalne lub maksymalne), na produkty wrażliwe zostały obniżone o 30%.

Ogólny System GSP dostępny dla wszystkich krajów kwalifikujących się (obecnie 175) obejmuje preferencje w postaci obniżenia lub zniesienia cel na około 6 200 pozycji towarowych z około 7 100 linii taryfowych (w przypadku których obowiązują stawki niezerowe), większość z nich, bo około 3 800 zakwalifikowanych zostało jako towary wrażliwe. Przywóz w ramach GSP nie jest jednak znaczący, stanowi zaledwie 4% całego importu UE (9,3% przywozu z krajów rozwijających się). W 2009 r. wartość produktów przywiezionych w ramach ogólnego systemu GSP wyniosła 48 mld euro, tj. 81% łącznej wartości przywozu w ramach GSP¹³.

Szczególny system motywacyjny GSP Plus stosowany jest dla mniejszych, „podatnych na zagrożenia” krajów, które nie kwalifikują się jednak do grupy państw najbiedniejszych, i których wywóz do UE koncentruje się na kilku zaledwie produktach (5% największych sekcji w imporcie stanowi ponad 75% całkowitego przywozu). Te dodatkowe preferencje, głównie dostęp bezcelowy, obejmują jednak tylko 70 kolejnych pozycji taryfowych w uzupełnieniu do 6 200 pozycji wchodzących w zakres ogólnego systemu GSP.

GSP Plus przewiduje ponadto specjalne zachęty dla krajów, które ratyfikowały i wdrażają wszystkie konwencje ONZ i Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące przestrzegania podstawowych praw człowieka i praw pracowniczych, a także konwencje dotyczące środowiska naturalnego oraz zasad dobrych rządów, łącznie 27 międzynarodowych konwencji, mających znaczenie dla trwałego rozwoju¹⁴. Obecnie z systemu GSP Plus korzysta 15 krajów: Armenia, Azerbejdżan, Boliwia, Ekwador, Gruzja, Gwatemala, Honduras, Kolumbia, Kostaryka, Mongolia, Nikaragua, Peru, Paragwaj, Salwador, i Wenezuela. Konsekwencją niezastoso-

¹³ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającego ogólny system preferencji taryfowych, COM (2011)241 wersja ostateczna, Dz.Urz. UE, C 43, 15.02.2012, s. 2–3.

¹⁴ W załączniku III Rozporządzenia Rady (WE) nr732/2008 wymieniono m.in.: konwencje dotyczące pracy przymusowej lub obowiązkowej, o prawach dziecka, w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, dyskryminacji rasowej, w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa, Protokół montrealcki, Konwencję bazylejską, Protokół z Kioto, Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji. Z uwagi na fakt, że Wenezuela nie ratyfikowała tej ostatniej konwencji do 31 grudnia 2008 r., kraj ten został usunięty z wykazu państw korzystających z GSP+ w latach 2009–2011.

wania się do tych wymagań jest zawieszenie preferencji celnych, tak jak to miało miejsce w przypadku Sri Lanki. W 2009 r. w ramach systemu GSP Plus 15 krajów dokonało wywozu towarów do UE o wartości 5 mld euro (9% wartości GSP)¹⁵.

Szczególne preferencje taryfowe wprowadzono również dla 49 krajów najsłabiej rozwiniętych (LDC), zgodnie z inicjatywą EBA (*Everything but Arms*)¹⁶. Kraje te mają zapewniony bezcłowy i bezkontyngentowy dostęp na rynek Wspólnoty dla wszystkich produktów z wyjątkiem broni i amunicji, a także przez pewien czas bananów (do stycznia 2006 r.), cukru (do końca września 2009 r.) oraz ryżu (do końca sierpnia 2009 r.)¹⁷. Tylko 9% pozycji taryfowych pozostaje całkowicie poza zakresem GSP i GSP Plus, wchodzą one jednak w zakres EBA, są to głównie produkty rolne. W 2009 r. wartość przywozu do UE w ramach rozwiązania EBA wyniosła 6 mld euro (10% całkowitej wartości GSP)¹⁸. Wśród krajów, dla których ma zastosowanie to rozwiązanie w największym stopniu korzystają Kambodża i Bangladesz.

Generalny System Preferencji obejmuje także kraje AKP, tj. kraje Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Grupa ta liczy obecnie 76 krajów i obejmuje w większości dawne kolonie członków UE, spośród których 41 zaliczanych jest jednocześnie do grupy państw najsłabiej rozwiniętych (LDC). Relacje wzajemne między Unią Europejską a krajami AKP reguluje obecnie podpisane w czerwcu 2000 r. w Cotonou nowe porozumienie o partnerstwie. Zgodnie tym porozumieniem, z początkiem 2008 r. miały wejść w życie umowy o partnerstwie gospodarczym (*Economic Partnership Agreements* – EPAs). Negocjacje w sprawie tych umów zostały rozpoczęte w 2002 r., prowadzone były w 6 grupach krajów: z Afryką Zachodnią, Afryką Środkową, Afryką Wschodnią i Południową, krajami Pacyfiku, Południowo-Afrykańską Wspólnotą Rozwojową i krajami Karaibów (Cariforum). Do grudnia 2007 r. udało się pomyślnie zakończyć negocjacje tylko z 15 krajami karaibskimi, podpisano szereg umów przejściowych (*interim agreements*) z pozostałymi krajami AKP. Te ostatnie zawierają zobowiązania do kontynuowania negocjacji w przyszłości w celu zawarcia pełnych EPAs. Dla 33 najsłabiej rozwiniętych krajów utrzymano preferencje EBA, w ramach których mogą one korzystać z bezcłowego i bezkontyngentowego dostępu do rynku UE dla wszystkich produktów z wyjątkiem broni, a 10 krajów niezaliczanych do LDC objęto ogólnym systemem preferencji GSP.

¹⁵ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającego ogólny system preferencji taryfowych..., s. 3.

¹⁶ Rozdz. II, Sekcja 3, art. 11 Rozporządzenia Rady (WE) nr 732/2008.

¹⁷ W okresie od 1 października 2009 r. do 30 września 2015 r. import cukru wymaga uzyskania pozwolenia na przywóz.

¹⁸ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającego ogólny system preferencji taryfowych..., s. 3.

W czasie polskiej prezydencji zaawansowano prace nad nowym systemem preferencji GSP UE. Ustalono kluczowe kierunki jego zmian, w tym szczególnie skoncentrowano się na preferencjach handlowych w krajach najbardziej potrzebujących wsparcia, co wiąże się ze zmniejszeniem liczby beneficjentów. Od 1 stycznia 2014 r. zacznie obowiązywać nowy system preferencji GSP UE. Zrewidowany zostanie system ogólnych preferencji, z którego korzystają kraje rozwijające się. Państwa o średnio wysokim dochodzie *per capita*, według klasyfikacji Banku Światowego, np. Kuwejt, Arabia Saudyjska, Katar, Brazylia, Rosja, czy kraje korzystające z preferencyjnego dostępu na mocy umów o wolnym handlu lub mające zapewniony preferencyjny dostęp do rynku Wspólnoty w oparciu o inne mechanizmy, nie będą objęte zreformowanym systemem. Sytuacja gospodarcza niektórych z nich dowodzi, że są one obecnie w pełni konkurencyjne w handlu światowym, nie będą więc objęte GSP, a to sprawi, że zostanie zmniejszona liczba beneficjentów ogólnego GSP UE do 89. O kwalifikowaniu się do systemu będzie nadal decydować wielkość handlu w ostatnich trzech latach. W ramach obecnego systemu kraj traci preferencje (tzn. przestaje się kwalifikować do niego), jeśli wolumen jego wywozu do UE w ciągu trzech kolejnych lat produktów określonego asortymentu przekracza 15% (lub 12,5% w przypadku wyrobów włókienniczych) całkowitego przywozu preferencyjnego wszystkich krajów korzystających z systemu GSP. W nowym systemie podniesiono ten próg wolumenu handlu, który oznacza wykluczenie z niego odpowiednio dla ponad 17,5% i 14,5% tego udziału oraz zwiększono liczbę sekcji produktowych z 21 do 32. Zachowany zostanie dotychczasowy podział na towary „wrażliwe” i „niewrażliwe”. W przepisach określono, że nowy system preferencji GSP będzie miał zastosowanie do 31 grudnia 2023 r.¹⁹

Traktatowa polityka handlowa Unii Europejskiej w XXI w. w kontekście działań polskiej prezydencji

Strategiczne działania Wspólnoty w XXI w. zmierzają do rozszerzenia wymiany wolnohandlowej zarówno w Europie, jak i na innych kontynentach²⁰. Unia zawiera

¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu i Rady UE nr 978/2012 z 25 października 2012 r. wprowadzające ogólny system preferencji taryfowych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 732/2008, Dz. Urz. UE L z 31.10.2012 r., wprowadzające nowy system preferencji GSP stosuje się od 20 listopada 2012 r., jednakże preferencje taryfowe będą miały zastosowanie od 1 stycznia 2014 r.

²⁰ W październiku 2009 r. została paraflowana umowa z Koreą Południową w sprawie utworzenia strefy wolnego handlu, została ona podpisana 6 października 2010 r., obowiązuje tymczasowo od 1 lipca 2011 r. Umowa o strefie wolnego handlu z Koreą dla Unii Europejskiej była sprawą kluczową, gdyż miała być „umową modelową”, służącą jako wzorzec dla porozumień handlowych z innymi partnerami UE. Spośród krajów ASEAN prowadzone są negocjacje z Singapurem (stosunkowo proste gdyż stawki celne w imporcie większości towarów do Singapuru są zerowe). W październiku 2010 r. podjęto rozmowy z Malezją w sprawie utworzenia SWH. Prowadzone są również negocjacje w sprawie utworzenia SWH z Indiami. W Ameryce Łacińskiej Wspólnota zawarła już układy z Meksykiem i Chile; od 1999 r. próbuje negocjować porozumienie w sprawie liberalizacji handlu z grupą

wciąż nowe umowy stowarzyszeniowe, w tym również zawierające porozumienia o tworzeniu stref wolnego handlu. Coraz więcej wśród nich pogłębionych i całościowych stref wolnego handlu, przewidujących nie tylko zniesienie ceł i ograniczeń ilościowych w handlu wzajemnym, ale wprowadzenie również innych swobód wspólnego rynku, zwłaszcza przepływu usług i kapitału. Stanowi to przejaw postępującej liberalizacji wzajemnych obrotów handlowych w sytuacji, gdy cła nie stanowią już znaczącej bariery w wymianie międzynarodowej, zwłaszcza wśród państw należących do WTO.

Polskiej prezydencji przyświecała idea otwartej Europy, czego przejawem była nowa, wzmocniona Europejska Polityka Sąsiedztwa zarówno w wymiarze wschodnim, jak i południowym. Idea Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (*European Neighbourhood Policy* – ENP) pojawiła się z początkiem XXI w. Począwszy od 2002 r. ówczesne kraje członkowskie UE podjęły działania na rzecz utworzenia wspólnej strategii, która byłaby ukierunkowana na kraje sąsiadujące. Jej celem była chęć i potrzeba współpracy z krajami, które mają wspólną granicę morską lub lądową z Unią, przyczyniając się tym samym do polepszenia ich dobrobytu i umocnienia stabilności w regionie²¹.

Adresatami ENP jest sześć krajów Europy Wschodniej: Białoruś, Ukraina, Mołdawia, Gruzja, Armenia, Azerbejdżan oraz dziesięć krajów Basenu Morza Śródziemnego: Algieria, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Maroko, Autonomia Palestyńska, Syria, Tunezja. Europejska Polityka Sąsiedztwa adresowana jest do krajów, które nie stoją przed perspektywą członkostwa, dlatego też nie ma w tym gronie Turcji, której w 1999 r. przyznano status państwa kandydującego. EPS nie dotyczy także krajów należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Rosji.

Do czasu ustanowienia EPS wsparcie finansowe dla krajów sąsiedzkich Unii Europejskiej stanowiły trzy główne programy:

– MEDA, skierowany do południowych sąsiadów UE, którego celem jest wsparcie dla procesu transformacji, poparcie dla integracji regionalnej i pomoc w utrzymaniu jedności społecznej²²,

Mercosur – Argentyną, Brazylią, Paragwajem i Urugwajem. Z kolei w czerwcu 2012 r. podpisana została umowa ustanawiająca stowarzyszenie między Unią Europejską a krajami Ameryki Środkowej: Kostaryką, Hondurasem, Salwatorem, Gujaną, Nikaraguą, Panamą. Umowa składa się z trzech filarów: dialogu politycznego, współpracy i wolnego handlu. W tej ostatniej części zakłada się stopniową liberalizację handlu towarami, otwarcie rynków dla zagranicznych usługodawców i inwestorów przez ułatwienia w zakładaniu przedsiębiorstw, zmniejszenie barier pozataryfowych, informacja o handlowej części porozumienia: www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs2011/june/tradoc (15.10.2012). Unia Europejska negocjuje też umowy o wolnym handlu z sześcioma członkami Rady Współpracy Państw Zatoki Perskiej, tj.: Bahrajnem, Kuwejtem, Omanem, Katarom, Arabią Saudyjską i Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi.

²¹ P. Marcinkowska, *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, Warszawa 2011, s. 2 i nast.

²² W latach 2000–2003 pomoc finansowa w ramach MEDA wyniosła 2383,9 mln euro. Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy, Strategy Paper (SEC (2004) 564, 565, 567, 568, 569, 570), COM (2004)373 final, Brussels 2004.

– TACIS (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*) ustanowiony w 1990 r., program, którego celem było wsparcie rozwoju gospodarki rynkowej i demokracji w krajach WNP²³,

– EIDHR (*European Initiative for Democracy and Human Rights*) – program wspierający zasady demokracji, wolności, prawa człowieka i rządy prawa²⁴.

Unia Europejska zawierała wcześniej, bo jeszcze w latach 90. XX w. z krajami WNP umowy o partnerstwie i współpracy (*Partnership and Cooperation Agreement – PCA*). Wspólnota zawarła takie porozumienia z Rosją, Ukrainą, Mołdawią, Kazachstanem, Armenią, Gruzją, Kirgistanem, Uzbekistanem, Azerbejdżanem i Tadżykistanem²⁵. Umowy te zostały zawarte z krajami nienależącymi wówczas do WTO, dlatego też przewidywały normalizację warunków wymiany, zgodnie z klauzulą najwyższego uprzywilejowania, a także ogólne ramy współpracy w innych dziedzinach gospodarki, nie było w nich natomiast odniesień do przyszłego członkostwa.

12 maja 2004 r. Komisja Europejska po przeprowadzonych konsultacjach, przedstawiła końcowy dokument zatytułowany „Europejska Polityka Sąsiedztwa”, w którym zostały określone podstawowe założenia, cele, zakres podmiotowy i przedmiotowy polityki sąsiedztwa w wymiarze wschodnim i południowym²⁶. W dokumencie tym zapowiedziano kontynuację, ale też intensyfikację działań i inicjatyw podejmowanych już wcześniej z krajami objętymi Europejską Polityką Sąsiedztwa. W przypadku Europy Wschodniej były to wspomniane bilateralne porozumienia o partnerstwie i współpracy PCA, które stanowiły podstawę wzajemnych stosunków. W przypadku krajów basenu Morza Śródziemnego taką bazę współpracy z całym regionem stanowiło Partnerstwo Eurośródmorskie, uzupełnione przez bilateralne umowy stowarzyszeniowe. Wspólnota traktuje jednak te dwa regiony objęte EPS odmiennie. Relacje ze wschodnimi sąsiadami opierają się zasadniczo na współpracy dwustronnej z poszczególnymi krajami partnerskimi natomiast na południu współpraca ma charakter wielostronnej, ze wspólną polityką wobec całego regionu śródziemnomorskiego, strategią mającą na celu ponadnarodową integrację regionalną.

Podstawowym instrumentem EPS są Plany działania (*Actions Plans*), których treść jest indywidualnie uzgadniana z poszczególnymi krajami, zgodnie z sytuacją gospodarczą, społeczną i polityczną w nich panującą. Struktura każdego Planu działania jest jednak podobna i obejmuje:

²³ W latach 2000–2003 wsparcie finansowe w ramach TACS wyniosło 1332,2 mln euro, łącznie pomoc finansowa w ramach MEDA i TACS wyniosła w tym okresie 3726,1 mln euro. *Ibidem*.

²⁴ W latach 2000–2003 w ramach EIDHR 19,3 mln euro zostało ulokowanych w Rosji i innych wschodnich krajach sąsiedzkich oraz 41,4 mln w krajach basenu Morza Śródziemnego. *Ibidem*.

²⁵ Na szczycie UE–Rosja w 2006 r. uzgodniono, że PCA będzie obowiązywało do czasu wejścia w życie nowej umowy. Podczas szczytu w 2010 r. uzgodniono rozpoczęcie negocjacji nowego porozumienia o współpracy i partnerstwie między UE i Rosją.

²⁶ Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy, Strategy Paper (SEC (2004) 564, 565, 567, 568, 569, 570), COM (2004)373 final, Brussels 2004.

- dialog polityczny,
- rozwój gospodarczy i społeczny,
- handel i rynek wewnętrzny,
- wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych,
- kwestie sektorowe, takie jak: energia, środowisko naturalne, transport, technologie informacyjne, badania i rozwój i in.²⁷

Plan działania jest przyjmowany na okres od 3 do 5 lat, w zależności od uzgodnień z poszczególnymi krajami partnerskimi. W ramach Planów działania lub towarzyszących im „map drogowych” określone są niezbędne reformy do zrealizowania w perspektywie natychmiastowej bądź średniookresowej. Implementacja jest monitorowana przez właściwe podkomitety, będące wspólnymi organami, które nadzorują realizację reform w każdym sektorze²⁸.

24 października 2006 r. na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanowiony został Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (*European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI*), który od 1 stycznia 2007 r. jest głównym instrumentem finansowym wspierającym państwa objęte Europejską Polityką Sąsiedztwa²⁹. Jego celem jest świadczenie pomocy wspólnotowej na rzecz rozwoju obszaru dobrobytu i stosunków dobrosąsiedzkich z krajami partnerskimi³⁰. ENPI został ustanowiony na okres 2007–2013 i zastępuje wymienione wcześniej instrumenty wsparcia finansowego w ramach EPS, takie jak: MEDA i TACS³¹. Zgodnie z art. 29 rozporządzenia ustanawiającego ENPI koperta finansowa w wysokości 11,181 mld euro ma być rozdzielona następująco: przynajmniej 95% tej kwoty ma być przeznaczony na programy krajowe i wielokrajowe, które obejmują pomoc dla jednego kraju partnerskiego lub odnoszą się do współpracy regionalnej bądź subregionalnej pomiędzy dwoma lub większą liczbą krajów partnerskich, do 5% kwoty przeznaczony zostaje na programy współpracy transgranicznej pomiędzy jednym lub większą liczbą państw członkowskich z jednej strony i jednym lub większą liczbą państw partnerskich z drugiej strony.

Nowy etap w relacjach UE z partnerami wschodnimi: Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią, Gruzją, Mołdawią i Ukrainą wyznacza tzw. Partnerstwo Wschodnie (PW).

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ P. Marcinkowska, *op. cit.*, s. 42.

²⁹ Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, Dz.Urz. UE, L 310, 09.11.2006.

³⁰ Kraje partnerskie zostały wymienione w załączniku do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1638/2006. Są to: Algieria, Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Egipt, Gruzja, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Maroko, Mołdowa, Autonomia Palestyńska Zachodniego Brzegu Jordanu i Strefy Gazy, Rosja, Syria, Tunezja, Ukraina.

³¹ Commission Communication of 14 July 2004 to the Council and the European Parliament "Financial Perspectives 2007–2013, COM (2004) 487, not published in the Official Journal, dostępny na stronie: www.europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/134004_en.htm.

Partnerstwo Wschodnie to pierwsza polsko-szwedzka inicjatywa z 2008 r., dotycząca współpracy ze wschodnimi sąsiadami UE, która znalazła poparcie innych krajów członkowskich, m.in.: Grupy Wyszehradzkiej, Litwy, Łotwy, Estonii, Niemiec. W trakcie szczytu Rady Europejskiej, 20 marca 2009 r. w Brukseli, unijni przywódcy zaakceptowali propozycję Partnerstwa Wschodniego, włączając tę inicjatywę w struktury Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Rezultatem tych starań był pierwszy szczyt Partnerstwa Wschodniego, który odbył się 7 maja 2009 r. w Pradze, na którym przyjęto Wspólną deklarację (tzw. praską), będącą zbiorem postulowanych kierunków działań związanych z funkcjonowaniem Partnerstwa Wschodniego³². W dokumencie tym zawarto następujące cele:

- rozwijanie integracji gospodarczej, politycznej i społecznej z uwzględnieniem zasad prawa międzynarodowego i podstawowych wartości, w tym demokracji, praworządności oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, a także gospodarki rynkowej, zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów,
- konieczność pogłębienia współpracy dwustronnej UE i państw partnerskich, przejawiająca się w doprowadzeniu do ustanowienia politycznego stowarzyszenia, a także stworzenie pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu z każdym z państw objętych PW z UE, ma to być uzależnione od ich wejścia do Światowej Organizacji Handlu,
- współpraca wielostronna oparta na czterech platformach tematycznych: integracji gospodarczej i konwergencji z politykami sektorowymi UE; bezpieczeństwa energetycznego, kontaktów międzyludzkich,
- wspieranie mobilności obywateli krajów partnerskich, liberalizacja przepisów wizowych,
- wzmocnienie współpracy w zakresie bezpieczeństwa energetycznego³³.

PW realizowane jest w dwóch wymiarach: współpracy wielostronnej i współpracy dwustronnej. Na szczególną uwagę zasługuje nowa formuła umów dwustronnych między partnerami, przewidujących utworzenie pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreement* – DCFTA). Wykraczają one znacznie poza zakres ramy typowych umów wolnohandlowych, polegających na zniesieniu cel i ograniczeń ilościowych we wzajemnej wymianie handlowej, zwykle zresztą porozumienia takie obejmują jedynie towary przemysłowe i niektóre rolne. „Kompleksowy” oznacza w tym przypadku objęcie zniesieniem barier w handlu niemal wszystkimi towarami, a „głęboki” oznacza zbliżenie przepisów mających wpływ na handel towarami i usługami, w szczególności mających na celu większą ochronę inwestycji, usprawnienie procedur celnych i granicznych, zmniejszenie technicznych i innych nietaryfowych barier w handlu, ulepszenie przepisów dotyczących konkurencji i zamówień publicznych, zaostrzenie przepisów sanitarnych, zapewnienie zrówno-

³² Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu partnerstwa wschodniego w Pradze, 8435/09 (Presse 78), Bruksela, 9 maja 2009.

³³ *Ibidem*.

ważonego rozwoju³⁴. Umowa o kompleksowym i pogłębionym handlu obejmuje zatem trzy spośród czterech wolności wspólnego rynku UE: swobodę przepływu towarów, kapitału i usług. Umowy DCFTA są w dużej mierze podobne do porozumień z państwami bałkańskimi a nawet z państwami EFTA, należącymi do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (Islandią, Lichtensteinem i Islandią).

Partnerstwo Wschodnie było jednym z priorytetów polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. Jednym z najważniejszych działań był II szczyt Partnerstwa Wschodniego zorganizowany w Warszawie w dniach 29–30 września 2011 r. Spotkania takie na najwyższym szczeblu, zgodnie z deklaracją praską, odbywają się co dwa lata i służą nie tylko podsumowaniu dotychczasowych działań ale zwłaszcza sformułowaniu strategicznych wytycznych na kolejne lata realizacji Partnerstwa Wschodniego. W przyjętej Wspólnej Deklaracji zapowiedziano m.in. podjęcie działań na rzecz utworzenia wspólnego obszaru gospodarczego między krajami partnerskimi a Unią Europejską, potwierdzono dążenia do wprowadzenia ruchu bezwizowego, a także pogłębienia współpracy sektorowej³⁵.

Zakończone zostały negocjacje Umowy Stowarzyszeniowej UE–Ukraina, której istotną częścią jest DCFTA, formalnie 19 września 2011 r. Umowa o kompleksowej i pogłębionej strefie wolnego handlu z Ukrainą została parafowana 19 lipca 2012 r., natomiast jej podpisanie i wdrożenie pozostaje kwestią otwartą. Chodzi o względy polityczne, tj. z jednej strony represje władz wobec oponentów a z drugiej aktywność Rosji, mającej na celu włączenie Ukrainy w projekty integracyjne Rosji. Niewątpliwie DCFTA z Ukrainą jest pierwszą w historii tego typu umową o wolnym handlu między UE a partnerem wschodnim i choćby w tym znaczeniu jest to porozumienie przełomowe. Wynegocjowana umowa zakłada liberalizację handlu wzajemnego przez zniesienie ceł i ograniczeń importowych, ale także innych, np. prawnych czy technicznych, ponadto liberalizację regulacji w sferze inwestycji i usług (zapewni to zabezpieczenie interesów unijnych firm i inwestorów, ułatwi prowadzenie działalności gospodarczej na Ukrainie).

W grudniu 2011 r. Komisja Europejska ogłosiła rozpoczęcie negocjacji umowy o DCFTA z Gruzją i Mołdawią, a w lutym 2012 r. z Armenią. Wyzwaniem dla utworzenia stref wolnego handlu w perspektywie długoterminowej będzie kwestia obszarów separatystycznych, nad którymi Mołdawia i Gruzja nie sprawują kontroli (Naddniestrze w Mołdawii oraz Osetia Południowa i Abchazja w Gruzji). Odmienne systemy gospodarcze (w tym celne) na tych obszarach wręcz uniemożliwiają objęcie całego terytorium Mołdawii i Gruzji strefą wolnego handlu.

Jeśli chodzi o drugą grupę państw objętych ENP, czyli kraje basenu Morza Śródziemnego, to zajmują one szczególne miejsce w stosunkach zewnętrznych

³⁴ Projekt rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie handlowych aspektów Partnerstwa Wschodniego, 2011/2306 (NI), [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef\(20.06.2012\)](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef(20.06.2012)).

³⁵ Wspólna deklaracja warszawskiego szczytu Partnerstwa Wschodniego, Warszawa, 29–30 września 2011 r., [www.pl2011.eu/content/wspolna-deklaracja-warszawskiego-szczytu-partnerstwa-wschodniego\(12.09.2012\)](http://www.pl2011.eu/content/wspolna-deklaracja-warszawskiego-szczytu-partnerstwa-wschodniego(12.09.2012)).

Unii. Powiązania handlowe Unii Europejskiej z krajami basenu Morza Śródziemnego mają szczególny charakter, gdyż niektóre państwa Afryki Północnej były koloniami krajów Unii Europejskiej, poza tym są od południa najbliższymi sąsiadami WE, wreszcie kraje te są dla Unii ważnymi rynkami zbytu i zaopatrzenia w surowce. Podstawy spójnej polityki handlowej wobec tego regionu zostały stworzone jeszcze w latach 70. ubiegłego stulecia.

Nowy kierunek współpracy z tym regionem został wyznaczony 27 listopada 1995 r. na konferencji w Barcelonie, w której wzięło udział piętnaście państw Unii Europejskiej oraz dwanaście państw z Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu (Egipt, Izrael, Syria, Jordania, Liban, Maroko, Tunezja, Algieria, Turcja, Malta, Cypr i Autonomia Palestyńska). Rezultatem tej konferencji było uchwalenie deklaracji oraz programu roboczego wyznaczającego nowe ramy wzajemnych stosunków. W końcowej deklaracji strony określiły trzy główne obszary przyszłej współpracy: partnerstwo polityczne i w zakresie bezpieczeństwa, partnerstwo gospodarcze i finansowe, a w szczególności utworzenie stref wolnego handlu między państwami śródziemnomorskimi oraz między nimi a Unią Europejską oraz partnerstwo społeczne, kulturowe i ludzkie³⁶. Deklaracja ta przewidywała utworzenie do 2010 r. Eurośródziemnomorskiego partnerstwa ekonomicznego, finansowego, politycznego oraz w dziedzinie kulturalnej i społecznej (*Euro-Mediterranean Partnership*), zwane także procesem barcelońskim³⁷. Obecnie w procesie barcelońskim uczestniczy 27 państw Unii Europejskiej oraz dziesięć krajów południowośródziemnomorskich. Strefa wolnego handlu wyrobami przemysłowymi miała być realizowana w dwóch etapach na mocy nowych eurośródziemnomorskich porozumień (*Euro-Mediterranean Agreement*). W pierwszym etapie przewidziano zniesienie ograniczeń w handlu i zacieśnianie wzajemnej współpracy a w drugim – utworzenie stref wolnego handlu towarami przemysłowymi między regionem a Unią Europejską do roku 2010. Wszystkie państwa śródziemnomorskie, z wyjątkiem Syrii, zawarły ze Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi eurośródziemnomorskie porozumienia przewidujące utworzenie stref wolnego handlu towarami przemysłowymi w ciągu ok. 10–12 lat, a także częściową liberalizację handlu towarami rolnymi.

W wymiarze południowym polityki handlowej w czasie polskiej prezydencji udało się doprowadzić do przyjęcia mandatu dla Komisji Europejskiej na negocjacje umów DOCFTA z krajami Afryki Północnej, tj. z Egiptem, Marokiem i Tunezją.

³⁶ K. Stachurska-Szcześniak, *Program MEDA w polityce pomocy Unii Europejskiej państwom Maghrebu*, Toruń 2007, s. 65 i nast.

³⁷ Partnerstwo Eurośródziemnomorskie nie uwzględnia Turcji, która złożyła wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej. Zatem znalazłyby się w nim, obok państw członkowskich UE, trzy kraje Maghrebu, pięć państw Bliskiego Wschodu oraz Libia; *Unia Europejska*, t. 1, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Warszawa 2004, s. 221.

Szczególne miejsce w systemie stosunków zewnętrznych UE odgrywają również kraje bałkańskie: Albania, Bośnia i Hercegowina, Macedonia oraz Serbia i Czarnogóra. Do 1999 r. państwa te, z wyjątkiem byłej Jugosławii, korzystały z preferencji handlowych w ramach systemu GSP. W celu zabezpieczenia stabilnego rozwoju państw bałkańskich Unia przyjęła w czerwcu 1999 r. strategię zbliżenia państw bałkańskich do Wspólnoty, której zasadniczym elementem stał się Program stabilizacji i stowarzyszenia (*Stabilisation and Association Process* – SAP). Szczegółowe założenia oraz instrumenty ich realizacji zostały opracowane i przyjęte na szczycie UE–kraje Bałkanów Zachodnich (Albania, Bośnia i Hercegowina, Macedonia, Chorwacja, Federalna Republika Jugosławii) 24 listopada 2004 r. i zapisane w deklaracji końcowej. Potwierdzono w niej perspektywę przystąpienia krajów tego regionu do Unii Europejskiej po spełnieniu kryteriów kopenhaskich. Program stabilizacji i stowarzyszenia był nakierowany na spełnienie trzech zasadniczych założeń, czyli jak najszybszego wprowadzenia w państwach Zachodnich Bałkanów stabilizacji politycznej, demokratyzacji życia publicznego oraz przekształcenia gospodarek zgodnie z zasadami rynkowymi, wspierania współpracy regionalnej tych państw oraz stworzenia warunków umożliwiających ich przyszłą akcesję do UE³⁸. W ramach SAP Unia podjęła zobowiązanie udzielenia pomocy finansowej państwom bałkańskim w celu jak najszybszego osiągnięcia przez nie poziomu rozwoju gospodarczego, politycznego i społecznego mogącego stanowić podstawę do zawierania rzeczonych Porozumień i ewentualnych układów akcesyjnych. Zatem SAP składa się z trzech zasadniczych elementów: Umów o stabilizacji i stowarzyszeniu, pomocy gospodarczej i finansowej oraz tzw. niezależnych (autonomicznych) środków handlowych.

W ramach SAP – jak wspomniano – Wspólnota negocjuje z krajami tego regionu bilateralne Układy o stabilizacji i stowarzyszeniu (*Stabilisation and Association Agreements* – SAA). Zawieranie dwustronnych porozumień wydaje się być zasadne, zważywszy na zróżnicowaną sytuację gospodarczą, polityczną i społeczną w poszczególnych krajach bałkańskich. Takie podejście umożliwia zastosowanie indywidualnych rozwiązań i określenie specyficznych działań uwzględniających specyfikę danego państwa. SAA wskazują na kierunki reform, które są konieczne na drodze do członkostwa, zapewniają pomoc finansową i ustanawiają dialog w obszarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Wprowadzają również obowiązek konstruktywnej współpracy państw regionu z Międzynarodowym Trybunem ds. Zbrodni byłej Jugosławii (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia – ICTY) w Hadze. Jednym z głównych celów tych umów jest również ustanowienie stref wolnego handlu między stronami porozumienia.

W celu umożliwienia realizacji założeń Programu stabilizacji i stowarzyszenia Rada Unii Europejskiej decyzją z 5 listopada 2000 r. uruchomiła instrument finansowy o nazwie CARDS (*Community Assistance for Reconstructions, Development and Stabilisation*, Wspólnotowe wsparcie finansowe na rzecz odbudowy,

³⁸ M. Fiszer, *Balkany na drodze do UE*, www.eup.wse.krakow.pl.

stabilizacji i rozwoju). Początkowo środki przeznaczone były na pomoc humanitarną dla regionu. Następnie do priorytetowych obszarów finansowania zaliczono odbudowę infrastruktury, demokratyczną stabilizację, pomoc dla wojennych uchodźców, zrównoważony rozwój społeczno-ekonomiczny oraz reformy strukturalne. Funduszem, podobnie jak całością stosunków obszarem Bałkanów Zachodnich zarządza Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia. Na poziomie krajowym dystrybucją i koordynacją wsparcia zajmują się przedstawicielstwa Komisji Europejskiej (Albania, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja) czy, tak jak w przypadku Serbii wraz z Kosowem, Czarnogóry i Macedonii, Europejska Agencja na rzecz Rekonstrukcji. W okresie programowania CARDS, czyli w latach 2000–2006 przekazano około 5 mld euro³⁹.

Od początku 2007 r. CARDS zastąpiono przez Instrument Wsparcia Przedakcesyjnego (*Instrument for Pre-accession Assistance – IPA*)⁴⁰. Obejmuje on Turcję oraz kraje Bałkanów Zachodnich i posiada pięć komponentów:

- pomoc w transformacji i budowaniu instytucji,
- współpraca ponadgraniczna,
- rozwój regionalny,
- rozwój kapitału ludzkiego,
- rozwój obszarów wiejskich.

Autonomiczne środki handlowe (*autonomous trade measures*) stanowią, obok funduszy CARDS oraz SAA, dodatkowe wsparcie dla państw regionu. Na spotkaniu w Lizbonie, które odbyło się w dniach 23–24 marca 2000 r., Rada Europejska zdecydowała, że zawarcie Porozumień o stabilizacji i stowarzyszeniu powinno zostać poprzedzone asymetryczną liberalizacją handlu na korzyść krajów bałkańskich. Na mocy rozporządzenia Rady 2007/2000 z 18 września 2000 r. wprowadzono specjalne unijne środki handlowe dla krajów objętych SAP, polegające praktycznie na bezcłowym dostępie do unijnego rynku dla prawie wszystkich produktów, w tym również rolnych. Przyznanie tych nadzwyczajnych preferencji handlowych jest uzależnione od spełnienia przez beneficjentów zasad demokracji i praw człowieka, zaangażowania w reformy gospodarcze i integrację regionalną, w szczególności w tworzenie stref wolnego handlu. Ponadto beneficjenci muszą się zaangażować we współpracę administracyjną ze Wspólnotą w celu zapobiegania ryzyka nadużyć finansowych, a także nie mogą wprowadzać nowych ceł czy ograniczeń ilościowych wobec importu z UE. Preferencje handlowe zostały przyznane do 31 grudnia 2010 r. Dlatego też w lutym 2010 r. KE przyjęła projekt rozporządzenia Rady (WE) wprowadzającego nadzwyczajne środki handlowe dla krajów i terytoriów uczestniczących lub powiązanych z procesem stabilizacji i stowarzyszenia Unii Europejskiej, które ma umożliwić przedłużenie obowiązywania preferencji do 31 grudnia 2015 r.⁴¹

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ W. Manteuffel, *Balkany Zachodnie w drodze do UE*, psz.pl (portal spraw zagranicznych).

⁴¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1215/2009 z 30 listopada 2009 r. wprowadzające nadzwyczajne środki handlowe dla krajów i terytoriów uczestniczących lub powiązanych z procesem stabilizacji i stowarzyszenia Unii Europejskiej (wersja ujednolicona), Dz.U. UE, L 328, 15.12.2009.

Celem polskiej prezydencji było kontynuowanie działań ukierunkowanych na przyjęcie tego rozporządzenia, co pozwoliło na przedłużenie obowiązywania autonomicznych preferencji handlowych dla Bałkanów Zachodnich, będących instrumentem służącym stabilizacji regionu i stowarzyszenia tych krajów z UE.

Pierwszymi państwami Bałkanów Zachodnich, które zawarły Porozumienia o stabilizacji i stowarzyszeniu były Macedonia i Chorwacja. 9 kwietnia 2001 r. była Jugosłowiańska Republika Macedonii (jako pierwszy kraj w regionie) podpisała układ, który wszedł w życie 1 kwietnia 2004 r. i miał stanowić krok na drodze do integracji z UE. Z kolei Chorwacja zawarła porozumienie SAA 29 października 2001 r., zaczęło ono obowiązywać z dniem 1 lutego 2005 r. Albania, jako trzeci kraj w regionie, podpisała 12 czerwca 2006 r. w Luksemburgu Układ o stowarzyszeniu i stabilizacji. Postanowienia tego porozumienia są w zasadzie analogiczne do tych zawartych wcześniej z Macedonią i Chorwacją. Przewiduje ono utworzenie stopniowe, w ciągu 10 lat, strefy wolnego handlu z państwami Wspólnoty. 15 października 2007 r. Czarnogóra podpisała układ, jako czwarty kraj Bałkanów Zachodnich. SAA przewiduje utworzenie strefy wolnego handlu pomiędzy UE i Czarnogórą w przeciągu maksymalnie 5 lat. Negocjacje z Serbią zakończyły się 10 września 2007 r. i po konsultacjach z państwami członkowskimi, układ został parafowany w Brukseli 7 listopada 2007 r. i podpisany 29 kwietnia 2008 r. 14 czerwca 2010 r. nastąpiła ratyfikacja i implementacja porozumienia SAA z Serbią. Główne zapisy tego układu dotyczą, podobnie jak w przypadku wszystkich porozumień SAA, zapewnienia dialogu politycznego, zacieśnienia współpracy regionalnej, przewidują ustanowienie strefy wolnego handlu między Wspólnotą a Serbią w ciągu pięciu lat od wejścia w życie układu. 21 listopada 2005 r. rozpoczęto oficjalne negocjacje mające na celu podpisanie z Bośnią i Hercegowiną Porozumienia SAA. Podpisanie takiego porozumienia 16 czerwca 2008 r. w Luksemburgu stanowi pierwszy krok w jej dążeniu do członkostwa w Unii Europejskiej. Układ przewiduje utworzenie strefy wolnego handlu między Wspólnotą a Bośnią i Hercegowiną w ciągu 5 lat od jego wejścia w życie, a ponadto, podobnie jak inne porozumienia SAA, zawiera regulacje dotyczące przepływu osób, kapitału i usług⁴²

Podsumowanie

W ostatnich latach autonomiczna polityka handlowa Unii Europejskiej nie uległa zasadniczej zmianie. Tendencje w tym obszarze WPH są od lat podobne, takie jak: zmniejszenie średniego poziomu stawek celnych i liberalizacja wymiany handlowej z krajami trzecimi, zmniejszenie ilości towarów objętych środkami pozataryfowymi, zwłaszcza barierami w handlu, takimi jak np. ograniczenia ilościowe czy

⁴² Więcej na ten temat zob.: M. Czermińska, *Preferencyjne umowy handlowe Unii Europejskiej jako wyraz postępującej integracji gospodarczej Europy*, [w:] *Handel międzynarodowy a procesy integracyjne w gospodarce światowej*, red. M. Maciejewski, S. Wydymus, Kraków 2009, s. 66 i nast.

środki administrowania obrotem z zagranicą. Na początku XXI w. można było zauważyć tendencję wzrostową, jeśli chodzi o ilość stosowanych środków protekcji uwarunkowanej, zwłaszcza antydumpingowych. Jednak w ostatnich latach liczba postępowań antydumpingowych, a co za tym idzie, środków antydumpingowych, w Unii Europejskiej nieco się zmniejszyła. Częściowo jest to skutek globalizacji i internacjonalizacji przedsiębiorstw, przejawiający się w tworzeniu przez firmy sieci filii zlokalizowanych w różnych krajach, w tym w Europie. Wprowadzenie środków ochronnych mogłoby być wymierzone wówczas także przeciwko firmom europejskim powiązanym kooperacyjnie i handlowo z przedsiębiorstwami z krajów trzecich.

W zakresie traktatowej polityki handlowej Unii Europejskiej można zauważyć tendencję do tworzenia sieci powiązań handlowych i gospodarczych nie tylko z krajami europejskimi, ale także z innymi regionami świata, tj. Azji, Ameryki Łacińskiej i Środkowej. Unia zawiera wciąż nowe umowy stowarzyszeniowe, w tym również zawierające porozumienia o tworzeniu stref wolnego handlu. Coraz więcej wśród nich pogłębionych i całościowych stref wolnego handlu, przewidujących nie tylko zniesienie ceł i ograniczeń ilościowych w handlu wzajemnym, ale wprowadzenie również innych swobód wspólnego rynku, zwłaszcza usług i kapitału. Stanowi to przejaw postępującej liberalizacji wzajemnych obrotów handlowych w sytuacji, gdy cła nie stanowią już znaczącej bariery w wymianie międzynarodowej, zwłaszcza wśród państw należących do WTO.

Inicjatywy i działania w czasie polskiej prezydencji były widoczne głównie w zakresie traktatowej polityki handlowej. W zakresie WPH polska prezydencja podejmowała działania mające na celu uregulowanie relacji gospodarczo-handlowych w ramach wzmocnionej polityki sąsiedztwa zarówno w wymiarze wschodnim, jak i południowym. Do najważniejszych osiągnięć w wymiarze wschodnim zaliczyć należy zakończenie w grudniu 2011 r. negocjacji umowy o pogłębionej i całościowej strefie wolnego handlu – DCFTA z Ukrainą, będącej częścią umowy stowarzyszeniowej UE–Ukraina, która była strategicznym celem polskiej prezydencji w relacjach handlowych. Jednocześnie doprowadzono do rozpoczęcia podobnych negocjacji DCFTA z Gruzją i Mołdawią, a także – we współpracy z Komisją Europejską – do uzgodnienia, po kilkunastu latach negocjacji, warunków członkostwa Rosji w Światowej Organizacji Handlu i podjęcia podczas VIII Konferencji Ministerialnej WTO w Genewie decyzji w sprawie akcesji Rosji do WTO.

Jednym z najważniejszych wydarzeń politycznych polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej był II szczyt Partnerstwa Wschodniego, który odbył się we wrześniu 2011 r. Zabrakło na nim jedynie przedstawicieli Białorusi, co można odnotować jako brak skuteczności działania Polski w tym zakresie. W Deklaracji warszawskiej określono cele i priorytety dalszej współpracy.

W wymiarze południowym Rada przyjęła mandat dla Komisji Europejskiej do negocjacji umów DCFTA z krajami Afryki Północnej, tj. z Egiptem, Jordanią, Marokiem i Tunezją. W zakresie działań dotyczących południowych krajów Eu-

ropy należy również odnotować doprowadzenie do przyjęcia autonomicznych preferencji handlowych dla Bałkanów Zachodnich. W czasie polskiej prezydencji zamknięty został ostatni etap procesu akcesyjnego Chorwacji. Sfinalizowanie prac nad tekstem traktatu akcesyjnego z Chorwacją skutkowało jego podpisaniem 9 grudnia 2011 r.

Dokonano także znaczącego postępu w negocjacjach akcesyjnych z Islandią. Podczas dwóch konferencji akcesyjnych w październiku i grudniu 2011 r. otworzono siedem rozdziałów negocjacyjnych i zamknięto negocjacje w sześciu. Podjęto również działania w zakresie negocjacji handlowych dotyczących umów stowarzyszeniowych z innymi państwami trzecimi, m.in. z Mercosurem, z krajami Ameryki Środkowej, umowy ws. strefy wolnego handlu z Indiami i Singapurem.

Abstract

Changes in Autonomous and Trade Policy of the European Union Initiatives and Activities During the Polish Presidency

In recent years, EU autonomous trade policy has not changed. In terms of the European Union's treaty trade policy there is a tendency to create new networks of trade and economic relations not only with European countries, but also from other regions of the world, such as Asia, Latin America. The EU has still new association agreements, including the agreement on creation of free trade zones. More of them deep and comprehensive free trade areas, providing not only the abolition of customs duties and quantitative restrictions on trade between themselves, but also the introduction of other freedoms of the common market, particularly services and capital.

Initiatives and activities during the Polish Presidency were seen mainly in the field of treaty trade policy. In terms of the South Council adopted a mandate for the European Commission to negotiate agreements DCFTA (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement) with North African countries, namely Egypt, Jordan, Morocco and Tunisia. In the area of the southern European countries should also be noted to lead to the adoption of autonomous trade preferences for the Western Balkans. During the Polish presidency has been closed the last stage of the accession process of Croatia. There has also been significant progress in the accession negotiations with Iceland. Steps were also taken in the field of trade negotiations on association agreements with other third countries, among others with Mercosur, with Central American countries, the agreement on free trade zone with India and Singapore.

Sandra Fiałek

ROLA POLSKIEJ PREZYDENCJI NA KONFERENCJI KLIMATYCZNEJ W DURBANIE

Wprowadzenie

Każde państwo—członek Unii Europejskiej obejmuje kolejno przewodnictwo w Radzie Unii. W taki sposób 21 lipca 2010 r. Rada Ministrów przyjęła dokument, w którym wstępnie określono plany polskiej prezydencji. Plany te często jednak ulegają daleko posuniętym zmianom w trakcie ich realizacji. Warto się zastanowić, czy Polska uporała się ze wstępnymi założeniami prezydencji i jak od nich daleko odeszła. Plany polskiej prezydencji uzależnione były od prac Komisji Europejskiej na rok 2011. Wiele czynników międzynarodowych wpływało na losy prezydencji i tok wydarzeń, w tym handel międzynarodowy, dostęp do rynków krajów trzecich, regulacje finansowe czy zmiany klimatyczne. Każda jednostkowa prezydencja jest w pewnym sensie próbą realizacji przewodnictwa idealnego, którego obraz funkcjonuje w świadomości decydentów i wszystkich zainteresowanych sprawami europejskimi. Polska zatem stanęła przed najważniejszym wyzwaniem swojego kilkuletniego uczestnictwa w projekcie integracji europejskiej i działania w imieniu całej Unii Europejskiej. W kwestii ochrony klimatu i energetyki od Polski oczekiwano wiele, tym bardziej że prezydencja przebiegała tuż przed konferencją klimatyczną w Durbanie. Konferencja ta miała znaczący wpływ na kształtowanie się walki z globalnym ociepleniem i zahamowaniem emisji dwutlenku węgla. Polska w imieniu Unii Europejskiej miała zatem za zadanie podjęcie stosownych kroków w tym celu.

Stanowisko Unii Europejskiej wobec konferencji w Durbanie

Narastająca obawa o zmiany klimatyczne i wzrost temperatury na kuli ziemskiej przyczyniły się do utworzenia 9 maja 1992 r. ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu. Przez Unię Europejską konwencja ta została przyjęta decyzją Rady 94/69/WE z 15 grudnia 1993 r., dotyczącą zawarcia ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu¹.

W 2002 r. został zatwierdzony przez Wspólnotę Europejską Protokół z Kioto do ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niej zobowiązań². Zapisy konwencji zwracają szczególną uwagę na konieczność podjęcia działań w celu zatrzymania procesu globalnego ocieplenia klimatu. Konwencja powołała do życia konferencję stron, będącą jej najwyższym organem, nadzorującym realizację postanowień konwencji we wszystkich jej aspektach. Z kolei najważniejszym dokumentem jest Protokół z Kioto do ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu. Protokół ten zobowiązuje do działań w kierunku zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych. Określa limity redukcji zanieczyszczeń przez poszczególne kraje. Przez kolejne spotkania podczas konferencji ogólnoswiatowych podejmowane są próby osiągnięcia tego celu, czyli zatrzymania wzrostu temperatur na Ziemi. Temat ten podjęto między innymi na konferencji w Durbanie w 2011 r. Było to ważne spotkanie, gdyż miało podjąć kolejne decyzje klimatyczne, ze względu na kończący się okres założeń zadań z Kioto w 2012 r.

Według Komisji Europejskiej, konferencja w Durbanie miała doprowadzić do przyjęcia przez największe gospodarcze potęgi świata planu działania dotyczącego klimatu. 24 listopada 2011 r. Komisja wydała komunikat, że na konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu powinna również doprowadzić do przyjęcia określonego terminu, w którym największe potęgi gospodarcze powinny porozumieć się w sprawie ambitnych, kompleksowych i prawnie wiążących ram działania w dziedzinie klimatu. Od przyjęcia tego porozumienia Unia jest w pewien sposób uzależniona. Cele postanowione na konferencji w Durbanie miały przyczynić się do realizacji planów podjętych w Cancun rok wcześniej.

W Durbanie Unia miała za zadanie przedstawić sprawozdanie ze swoich postępów w udzielaniu krajom rozwijającym się pomocy finansowej w ramach ochrony klimatu. Komisarz Unii Europejskiej do spraw klimatu stwierdził, że Unia jest gotowa na przyjęcie traktatu podczas konferencji w Durbanie, podczas gdy takie potęgi, jak Chiny czy USA, nie są. Unia wychodziła również z założenia, że podjęcie działania w kwestiach klimatycznych bardziej zaawansowane niż

¹ Dz.Urz. UE, L 33, 07.02.1994; Decyzja Rady z 15 grudnia 1993 r. dotycząca zawarcia ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu.

² Dz.Urz. UE, L 130, 15.05.2002; Decyzja Rady z 25 kwietnia 2002 r. dotycząca zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską Protokołu z Kioto do ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań.

w założenia z Kioto, jeżeli inne kraje się na to zgodzą. Sam Protokół z Kioto nie jest już wystarczający, gdyż dotyczy ograniczenia emisji gazów cieplarnianych tylko i wyłącznie w krajach rozwiniętych. Należy zaznaczyć, że USA, Japonia, Kanada i Rosja przedstawiły swoje negatywne stanowisko w sprawie drugiego okresu obowiązywania Protokołu z Kioto³.

Unia Europejska na konferencjach klimatycznych jest reprezentowana przez kraj, który w danym momencie obejmuje prezydencję w Radzie Unii Europejskiej. Jest to rotacyjna funkcja sprawowana przez poszczególne kraje. Prezydencja ma dwa główne zadania. Po pierwsze organizuje pracę Rady Unii, ustala program jej działania, a także prowadzi mediacje między krajami. Drugim zadaniem jest reprezentowanie Rady wobec innych instytucji Unii, a samej Unii – w stosunkach z państwami trzecimi⁴.

Plany prezydencji Polski w zakresie klimatu i ich realizacja

Plany prezydencji Polski powstały znacznie wcześniej. Każdy obszar sprawowania tej prezydencji był drobiazgowo przygotowywany. Kraj, który w danym momencie sprawuje prezydencję ma bowiem szansę zbudowania swojego pozytywnego wizerunku, nie tylko na arenie międzynarodowej, ale również we własnym społeczeństwie⁵.

Ważne miejsce podczas przygotowań do objęcia prezydencji Polski zajęła debata nad kierunkami rozwoju ochrony środowiska. Zadaniem Polski było kontynuowanie pracy przy globalnym porozumieniu klimatycznym podczas konferencji stron Konwencji w grudniu 2011 r. w RPA, co wiązało się z rozstrzygnięciem takich wewnątrzunijnych kwestii, jak ambicje redukcyjne, przyszłość Protokołu z Kioto czy finansowanie klimatyczne.

Polska sprawowała prezydencję od lipca do grudnia 2011 r. Była to wielka szansa dla Polski w kształtowaniu Unii Europejskiej. Prezydencja dawała możliwość większego i realnego wpływu na decyzje podejmowane w Unii Europejskiej. Polska miała szansę przedstawienia na unijnym forum priorytetów polskiej polityki oraz pokazanie własnych inicjatyw i pomysłów. Okres przewodnictwa to również wyzwania dla Polski, jakim musiała sprostać w tym okresie. Istotą pracy Rady Unii jest stanowienie prawa i podejmowanie decyzji istotnych z punktu widzenia niemal 500 milionów obywateli. Wyznaczone zostały trzy obszary, na których miała koncentrować się organizacja przygotowań do prezydencji: polityczny, organizacyjny

³ „Konferencja w Durbanie powinna doprowadzić do przyjęcia przez największe potęgę gospodarcze świata planu działania w dziedzinie klimatu”, Komunikat prasowy Komisji Europejskiej, Bruksela, 24.11.2011.

⁴ K. Zubilewicz, *Prezydencja w Radzie UE*, www.uniaeuropejska.org [29.03.2012].

⁵ L. Jesień, *Prezydencja Unii Europejskiej Zinstytucjonalizowana procedura przywództwa politycznego*, Warszawa 2011, s. 241.

i promocji Polski. Polska miała za zadanie sprostać takim zadaniom, jak wyznaczenie priorytetów odpowiadających strategicznym celom polskiej polityki, kształtowanie europejskiego procesu decyzyjnego, gospodarowanie zasobami ludzkimi⁶. W zakresie polityki klimatycznej i energetycznej zwrócono uwagę na kluczowe kwestie, którymi Polska miała się zająć. Ambitne cele w zakresie ochrony klimatu i energetyki miały przysłużyć się budowaniu Europy XXI w., bezpieczniejszej dzięki uzależnieniu się od paliw kopalnych i bardziej konkurencyjnej dzięki rozwojowi zielonych technologii. Jednocześnie nadanie przez Polskę właściwego znaczenia ochronie klimatu przyczynić się miało do budowania wizerunku Polski jako kraju rozumiejącego konieczność zrównoważonego korzystania z zasobów naturalnych oraz dbającego o los przyszłych pokoleń.

Koalicja klimatyczna apelowała wówczas do Polski i jej rządu, aby podczas prezydentury promowała działania na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego Unii poprzez rozwój odnawialnych źródeł energii i poprawę efektywności energetycznej. Postulowano również zwiększenie celu redukcji emisji Unii z 20% do 30% do roku 2020⁷.

Zwiększenie redukcji było i jest nadal konieczne, aby dać europejskiej gospodarce nowy impuls do innowacyjnego rozwoju oraz uodpornić ją na wahania cen paliw. Taka decyzja powinna była przyczynić się także do znaczących oszczędności oraz poprawy jakości życia i stanu zdrowia obywateli, dzięki zmniejszonym emisjom zanieczyszczeń i poprawie jakości powietrza. Wyższy cel redukcyjny to także utworzenie dodatkowych zielonych miejsc pracy oraz wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego Europy. Ponadto zwiększenie poziomu zobowiązań UE jest niezbędne w świetle wyników badań naukowych i wynikających z nich zaleceń dotyczących ochrony klimatu. Podniesienie celu powinno być zatem bezwarunkowe, tj. niezwiązane z celami, których realizację deklarują inne państwa. Podział zobowiązań redukcyjnych wewnątrz Unii Europejskiej musi uwzględniać potencjał redukcji emisji i możliwości gospodarcze poszczególnych państw. Powinien zawierać propozycje efektywnych mechanizmów finansowego wsparcia redukcji w nowych krajach członkowskich, o ograniczonych możliwościach finansowych, a znaczącym, niewykorzystanym potencjale redukcyjnym. Zwrócono również uwagę na przyjęcie wiążącego celu, 20% oszczędności energii, do roku 2020, budowy odnawialnych źródeł energii oraz przyjęcia ambitnego stanowiska negocjacyjnego Unii na konferencji w Durbanie.

⁶ M. Dowgielewicz, *Dlaczego prezydentura do szansa i wyzwania dla Polski?*, www.old.prezydentnieue.gov.pl [20.04. 2012].

⁷ *Klimat polskiej prezydentury – ocena przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w obszarze polityki klimatycznej i energetycznej*, Polska Agencja Prasowa, 04.01.2012.

Rola polskiej prezydencji na konferencji w Durbanie

Podczas szczytu klimatycznego COP17, który odbył się w Durbanie w grudniu 2011 r., Unia Europejska musiała w jednoznaczny sposób opowiedzieć się za kontynuacją Protokołu z Kioto po roku 2012. Konieczne było też, aby zdecydowała się na zwiększenie celu redukcji emisji z 20% do 30%, bez użycia elastycznych mechanizmów redukcji emisji pozwalających na traktowanie działań realizowanych w innych częściach świata jako własnych i rezygnację z wprowadzania niezbędnych zmian w Unii. Priorytetem UE powinno być również zapewnienie spójności środowiskowej kontynuacji Protokołu z Kioto, czyli znalezienie rozwiązania problemów nadwyżki przyznaných jednostek emisji (AAUs) oraz niespójności zasad rozliczania emisji z użytkowania gruntów, zmian użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF).

Niezbędne było także, aby UE wspierała stworzenie nowych mechanizmów finansowania, wykorzystujących innowacyjne źródła (np. podatek od emisji z transportu morskiego i lotnictwa, podatek od transakcji finansowych, dochody z systemu handlu emisjami) dla zapewnienia środków na walkę ze zmianami klimatu i adaptację do nich w krajach rozwijających się.

Od 28 listopada do 9 grudnia 2011 r. w Durbanie w Republice Południowej Afryki odbyła się XVII Sesja konferencji stron Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (COP 17 UNFCCC), wraz z VII Sesją spotkania stron Protokołu z Kioto. W ramach konwencji klimatycznej prowadzone były negocjacje w sprawie zawarcia globalnego porozumienia o zmianach klimatu, m.in. zobowiązań redukcyjnych po roku 2012, kiedy przestanie obowiązywać Protokół z Kioto⁸. Od konferencji COP 13 na Bali negocjacje nabrały nowego charakteru, w związku z ich rozdzieleniem na dwie ścieżki negocjacyjne, z których jedna zajęła się opracowaniem nowego globalnego porozumienia, a druga kontynuacją Protokołu z Kioto. Wobec ograniczonego postępu w negocjacjach porozumienia, które określiłoby zakres działań na rzecz ochrony klimatu po roku 2012, przewidywano, że dopiero szczyt w RPA (COP 17), podczas którego Polska przewodniczyła w Radzie Unii Europejskiej, miał przynieść przyjęcie nowego porozumienia w sprawie zmian klimatu. Polsce, w ramach prezydencji Rady przypadła zatem w 2011 r. bardzo trudna rola reprezentowania Unii Europejskiej w trakcie negocjacji mających doprowadzić do przyjęcia nowego porozumienia zastępującego lub uzupełniającego Protokół z Kioto. W spotkaniu wzięli udział ministrowie państw stron ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC), przedstawiciele ministerstw właściwych ds. zmian klimatu państw członkowskich Unii Europejskiej, przedstawiciele Komisji Europejskiej i główni negocjatorzy Unii w zakresie zmian klimatu oraz przedstawiciele pozostałych krajów stron konwencji klimatycznej, w tym największych gospodarek świata: USA, Chin, Japonii, Indii i Rosji. Organizatorami byli: Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Minister-

⁸ *Przed konferencją klimatyczną ONZ, COP17, www.chronmyklimat.pl [20.04.2012].*

stwo Środowiska Republiki Południowej Afryki i Sekretariat Ramowej Konferencji Stron Konwencji Narodów Zjednoczonych. Szczyt klimatyczny w Durbanie było wydarzeniem o największym znaczeniu w czasie polskiej prezydencji. Było to także najważniejsze wydarzenie polityczne i największe przedsięwzięcie organizacyjne w zakresie ochrony środowiska. Polskie Ministerstwo Środowiska w imieniu polskiej prezydencji kierowało międzyresortowymi sprawami koordynacji stanowiska Unii Europejskiej przed i podczas trwania konferencji klimatycznej w Durbanie. Minister środowiska był przewodniczącym polskiej delegacji i jednocześnie przewodniczącym Rady Unii Europejskiej do spraw środowiska⁹.

Podczas konferencji miały zostać przede wszystkim podjęte decyzje dotyczące przyszłości Protokołu z Kioto, a także mapy dojścia do przyszłego porozumienia, które obejmie największych emitentów gazów cieplarnianych. W pierwszym tygodniu konferencji zakładano prace nad rozwiązaniami zmierzającym do ustalenia planu dojścia do nowego globalnego porozumienia w sprawie zmian klimatu. Dodatkowo miały zostać wynegocjowane szczegóły wdrażania decyzji. Od wyników tego spotkania zależały dalsze losy Protokołu z Kioto, którego pierwszy okres zobowiązań kończył się w 2012 r. Brak dalszego okresu zobowiązań oznaczało wygaśnięcie wiążącego prawnie zobowiązania krajów rozwiniętych, będących sygnatariuszami Protokołu, do redukcji emisji gazów cieplarnianych. Oznaczało to zamknięcie globalnego rynku handlu emisjami¹⁰.

Konferencja klimatyczna w Durbanie była istotna także z punktu widzenia przyszłości ochrony klimatu na świecie. Rok 2012 to ostatni dzwonek w obowiązywaniu pierwszego okresu zobowiązań Protokołu z Kioto. Unia Europejska planowała, aby inne kraje świata podjęły równie ambitne zobowiązania, bo ochrona klimatu ma sens tylko wtedy, gdy jest prowadzona na arenie międzynarodowej¹¹.

Podczas konferencji w Durbanie oczekiwano więc rozwiązania trzech głównych kwestii. Pierwszą było ustalenie planu dojścia do nowego globalnego porozumienia o ochronie klimatu. Drugą porozumienie w sprawie przyjęcia drugiego okresu zobowiązań Protokołu z Kioto, a trzecią – postęp we wdrażaniu decyzji z Cancun, a w szczególności w kwestii mierzenia, raportowania i weryfikacji emisji oraz sprawach instytucjonalnych.

Na początku konferencji Polska otrzymała kontrowersyjną nagrodę „Skamieliny dnia” za objęcie patronatem przez konferencji organizowanej przez Euracoal (Europejskie Stowarzyszenie na rzecz Węgla Kamiennego i Brunatnego), „Europejskie Dni Węglowe”, która odbyła się 29 listopada 2011 r. w Brukseli. Prezydencja powinna reprezentować interesy Unii, tymczasem realizując interesy węglowe, osłabiła możliwość osiągnięcia porozumienia i wiarygodność Wspólnoty. Nagroda ta była przyznawana przez 450 organizacji pozarządowych, które uznały,

⁹ Prezydencja Polski w Radzie UE w obszarze środowiska, FAQ, Konferencja klimatyczna ONZA (COP17), Ministerstwo Środowiska, 25.11.2011.

¹⁰ *Przed konferencją klimatyczną ONZ (COP17)*, www.chronmyklimat.pl [20.04.2012].

¹¹ Prezydencja Polski w Radzie UE...

że Polska utrudnia osiągnięcie globalnego ocieplenia. Stwierdzono, że Polska realizuje interesy węglowego lobby kosztem wizerunku Unii Europejskiej¹².

Polski rząd zareagował natychmiast twierdząc, że logo polskiej prezydencji zostało użyte bezprawnie i wystosował pismo do CAN (Climate Action Network) o anulowanie nagrody i oficjalne przeprosiny. CAN wydało sprostowanie, ale uznało, że przeprosić powinna organizacja odpowiedzialna za sytuację. Obie strony nie poruszały więcej tego tematu.

XVII Konferencja stron konwencji klimatycznej w Durbanie, w której uczestniczyło ponad 190 państw miała się zakończyć w piątek, spotkanie jednak przedłużono do niedzieli. Spór między UE a głównymi oponentami dotyczył sformułowania, które określało znaczenie przyjętych w Durbanie ustaleń. Unia chciała, żeby było wiążące dla wszystkich krajów, przeciwnicy – głównie najwięksi emitenci dwutlenku węgla, chcieli widzieć łagodniejsze sformułowanie, albo całkowite jego usunięcie.

Konferencja przyjęła pakiet rozwiązań prowadzących do nowego porozumienia klimatycznego w 2015 r. Pakiet ten miał status prawnie obowiązującego dokumentu we wszystkich państwach. Zatem można powiedzieć, że kilkunastodniowe negocjacje przyniosły efekt. Czas obowiązywania protokołu z Kito został wydłużony na kolejny okres. Komisarz unii Europejskiej zaznaczył również, że porozumienie dzieli państwa na dwie kategorie. Do pierwszej można zaliczyć wszystkie państwa, które wypełniają swoje zobowiązania względem klimatu, natomiast do drugiej te kraje, które tego nie czynią¹³.

Pakiet zawierał tzw. mapę drogową dojścia do nowego porozumienia w 2015 r., które obowiązywałoby po 2020 r., a także deklarację prowadzącą do przedłużenia protokołu z Kioto na drugi okres rozliczeniowy. W pakiecie przyjętym były też rozwiązania wspierające adaptację do zmian klimatu, funkcjonowanie funduszu klimatycznego oraz szereg zapisów o ochronie klimatu na Ziemi i sposobów wsparcia inwestycji chroniących środowisko w krajach najbardziej narażonych na zmiany klimatu¹⁴.

Zgodnie z ustaleniami, wysiłki na rzecz ochrony klimatu, ograniczania emisji będą podejmowali wszyscy – nie tylko Unia Europejska, ale też kraje rozwinięte, rozwijające się oraz duże gospodarki, np. Chiny, Indie i Brazylia. Przełomowa dla konferencji okazała się zmiana stanowiska Indii w sprawie drogi dojścia do nowego globalnego porozumienia klimatycznego. Przed konferencją Indie nie wyrażały na nie zgody, ale w trakcie zgodziły się na rozwiązania dużo dalej idące, niż przewidywano.

¹² Kk, *Polska skamieliną dnia w Durbanie*, www.reo.pl („Rynek Energii Odnawialnej”), [17.01.2012].

¹³ K. Florkowska, *Osiągnięcia konferencji klimatycznej w Durbanie*, www.uniaeuropejska.org [20.03.2012].

¹⁴ *Konferencja klimatyczna w Durbanie przyjęła pakiet rozwiązań*, www.energiawiatru.eu [29.03.2012].

W pakiecie z Durbanu zostały zatem zawarte rozwiązania wspierające zmiany klimatu, funkcjonowanie funduszu klimatycznego, zapisy o ochronie klimatu Ziemi, sposoby wsparcia inwestycji chroniących środowisko w krajach najbardziej zagrożonych i najbardziej narażonych na zmianę klimatu, ustalenie norm instytucjonalnych i struktury tzw. zielonego funduszu klimatycznego po 2020 r. Przyjęto też decyzje związane z zarządzaniem emisji w leśnictwie i użytkowaniem gruntów. To rozwiązanie jest korzystne dla Polski, gdyż stwarza dodatkowe możliwości włączenia polskiego leśnictwa w handel emisjami, co może zwiększyć krajowy bilans CO₂.

Podsumowanie

Prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej w czasie kryzysu finansowego nie była łatwa. Polska poradziła sobie jednak z wielorakimi problemami. W zakresie ochrony klimatu jednak się nie popisała. Niemniej na konferencji w Durbanie reprezentowała Unię odpowiednio, mimo pewnych potknięć. Jednakże biorąc pod uwagę cały okres prezydencji Polski i jej stanowisko wobec ochrony klimatu, niestety poniosła fiasko. W znacznie większym stopniu niż pozostałe kraje unijne opiera się na węglu. Jest praktycznie od niego uzależniona, do tego stopnia, że stawia opór w sprawie ograniczenia emisji oraz blokuje podniesienie unijnego celu redukcji gazów cieplarnianych z 20% na 30%. Polska nie chce brać pod uwagę korzyści związanych ze wzrostem innowacyjności i efektywności gospodarki. W 2012 r. polskie władze powinny zmienić przede wszystkim swoje podejście do efektywności energetycznej oraz odnawialnych źródeł energii. Polskim priorytetem muszą stać się działania na rzecz ekorozwoju. Polska powinna zacząć działać jako część wspólnoty europejskiej w sprawach związanych z redukcją emisji gazów cieplarnianych i jednocześnie wdrażać unijne dyrektywy.

Abstract

Role of Polish Presidency Concerning Climate Change on Conference in Durban

Polish presidency was dependent on the work of European Commission in 2011. A great amount of international factors influenced its fate and course of events, however more and more factors had global character, which was present in the Union Policies. These factors are: international trade, access to the third country markets, financial regulations and climate change. Poland therefore faced the greatest challenge of its several years of participation in project of European integration and act on behalf of the European Union. In terms of climate protection and energy a lot was expected from Poland since it was under the leadership on conference in Durban. The European Union had to argue for the continuation of the Kyoto Protocol after 2012. This conference had a significant impact on the fight against global warming and suppression of carbon emissions. Poland on behalf of European Union was therefore required to take appropriate measures. First of all, Poland was supposed to keep the European position on the climate change and show how the European Union is able to get involved in the fight against global warming.

Paulina Habas

WPLYW TRAKTATU LIZBOŃSKIEGO NA PREZYDENCJĘ POLSKI W RADZIE UE

Wprowadzenie

Przewodnictwo Polski w Radzie UE ustalone zostało na okres od 1 lipca do 31 grudnia 2011 r. Polska, jako czwarte, nowe państwo członkowskie, przez sześć miesięcy przewodniczyła pracom Rady jako pierwsze państwo z tria: Polska–Dania–Cypr. Sprawowanie prezydencji w Unii Europejskiej stanowiło naturalną konsekwencję przystąpienia Polski do UE w 2004 r. i szczególnego rodzaju zobowiązanie wynikające ze statusu państwa członkowskiego Wspólnoty Europejskiej.

Z prezydencją wiąże się wielka odpowiedzialność, ale i wiele szans. Skuteczność funkcjonowania UE oraz jakość podejmowanych decyzji, które miały wpływ na życie całej Wspólnoty (prawie 500 milionów obywateli), przez sześć miesięcy zależała od polskiego przewodnictwa. Prezydencja w Radzie UE była też jednak okazją do wzmocnienia pozycji Polski, a także do zdobycia wiedzy i nowych doświadczeń. Była również szansą zaprezentowania się państwom i społeczeństwom UE Polski w roli lidera Wspólnoty i wykreowania wizerunku państwa sprawnego, silnego i skutecznego.

Przewodnictwo w Radzie UE pozwoliło na realizację kwestii uznanych przez Polskę za najważniejsze z perspektywy Wspólnoty w kontekście polityki europejskiej. Polska jako nowe państwo członkowskie, przygotowując się do sprawowania prezydencji, zmierzyła się z różnorodnymi wyzwaniami. Była to jej

pierwsza prezydencja¹, zatem brakowało doświadczenia, jakim dysponują wieloletni członkowie Unii.

Polska była zobowiązana zachować neutralny status w prowadzonych negocjacjach, musiała działać zgodnie z zasadą bezstronności zarówno w sprawach, w których miała własne interesy, jak i w tych, w których była jedną ze stron. Niezwykle więc ważne okazały się bezstronność przewodniczącego, umiejętność zachowania równowagi między realizacją interesu narodowego i europejskiego oraz sprawna organizacja prac Wspólnoty².

Pewnym ograniczeniem, z którym Polska musiała się zmierzyć, był fakt sprawowania prezydencji w drugiej połowie roku, która uważana jest za trudniejszą ze względu na jej efektywnie krótszy czas, ograniczający możliwości prowadzenia prac (sierpniowa przerwa wakacyjna oraz okres poprzedzający Boże Narodzenie). Również kilkuletni horyzont czasowy ograniczał efektywność przewidywać co do możliwych wyzwań, priorytetów i problemów stojących przed Unią Europejską i polską prezydencją. Rzeczpospolita musiała także wziąć pod uwagę zbliżające się wybory do Parlamentu Europejskiego oraz proces wyłaniania nowej Komisji Europejskiej. Z tego powodu zmuszona była przygotować wiele scenariuszy i być gotowa reagować elastycznie na nieprzewidywalne wydarzenia³.

Traktat lizboński⁴ zmodyfikował rolę i charakter prezydencji. Przygotowania do polskiego przewodnictwa zostały jednak rozpoczęte jeszcze w czasie, gdy nie było wiadomo, czy traktat ten wejdzie w życie.

¹ *Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, 1 lipca 2011 r.–31 grudnia 2011 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, www.pl2011.eu [12.03.2012]. Zob. także: A. Nowak-Far, *Prezydencja w Unii Europejskiej. Polska w 2011 r.*, Warszawa 2011, s. 21, 54, 122 i nast.; L. Jesień, *Prezydencja Unii Europejskiej. Zinstytucjonalizowana procedura przywództwa politycznego*, Warszawa 2011, s. 116–124, 142–145; *Program 6-miesięczny polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r., przedłożony przez pełnomocnika rządu ds. przygotowania organów administracji rządowej i sprawowania przez RP przewodnictwa w Radzie UE*, dokument Rady Ministrów, 15 marca 2011.

² *Polska prezydencja w Radzie UE*, „Biuletyn Regionalnego Centrum Informacji Europejskiej w Szczecinie” 2011, nr 3, s. 5; *Prezydencja Polski w Radzie UE*, www.rcie.szczecin.pl/?p=strony-&s=50&dzialy=7 [23.03.2012]; *Prezydencja Polski w Radzie UE*, www.nauka.gov.pl/ministerstwo/prezydencja-polski-w-radzie-ue [22.03.2012]; *Jaki wpływ na prezydencję ma wejście w życie traktatu z Lizbony?*, www.prezydencjaue.gov.pl/old/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=114 [16.03.2012].

³ *Ibidem*, s. 7–8.

⁴ Traktat lizboński (Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską; w wersji roboczej określane jako traktat reformujący) – umowa międzynarodowa zakładająca m.in. reformę instytucji Unii Europejskiej, podpisana 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie. Traktat wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., przy czym w hierarchii polskiego porządku prawnego, obowiązuje od chwili ogłoszenia w „Dzienniku Ustaw”, co nastąpiło 2 grudnia 2009 (Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569). Tym samym zakończyły się kilkuletnie dyskusje na temat spraw instytucjonalnych. *Traktat lizboński – Traktat na miarę Europy XXI wieku*, www.europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_pl.htm [23.02.2012]; *Przewodnik po Traktacie z Lizbony*, www.ec.europa.eu/publications/booklets/others/84/pl.pdf [23.03.2012], s. 4; J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 286 i nast.; R. Bujalski, P. Błędzki, *Traktat z Lizbony. Ujednolicone teksty aktów podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 28 i nast.

Jak wprowadzane przez traktat zmiany wpłynęły na przewodnictwo Polski? Z jednej strony prezydencja w ramach tria zapewniała pewną kontynuację i zwiększając możliwość zrealizowania najważniejszych postulatów. Z drugiej jednak przesunięcie uprawnień prezydencji w stronę Brukseli sprawiło, że Polacy nie poczuli się w pełni gospodarzami. Celem tego opracowania jest określenie, czy traktat z Lizbony znacząco wpłynął na sprawowanie prezydencji przez Polskę.

Wyzwania dla polskiej prezydencji wynikające z wejścia w życie traktatu z Lizbony

Przed przyjęciem traktatu lizbońskiego znaczenie prezydencji w opinii ekspertów ulegało regularnemu wzrostowi w ramach instytucjonalnego systemu integracji europejskiej. Gruntowny wpływ na kształt projektu europejskiego wywierały przewodnictwa kolejnych państw Unii Europejskiej. Prezydencje te zajmowały fundamentalną pozycję, zwłaszcza w zakresie integracji europejskiej, funkcjonującej na zasadzie międzyrządowej metody (tzw. II i III filar Unii Europejskiej).

Po przyjęciu traktatu z Lizbony zmiany instytucjonalne doprowadziły do przekształcenia przewodnictwa danego państwa w Radzie Unii Europejskiej. Pozbawienie prezydencji szeregu kompetencji w ramach zjednoczonej Europy skutkowało powołaniem nowych funkcji: stałego przewodniczącego Rady Europejskiej oraz wysokiego przedstawiciela ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W głównej mierze doprowadziło to do politycznego zmniejszenia znaczenia przewodnictwa⁵.

Traktat lizboński generował konieczność prowadzenia skoordynowanych działań między prezydencją a stałym przewodniczącym oraz wysokim przedstawicielem. Zarówno dla prowadzenia, jak i wcześniejszego przygotowania przewodnictwa kraju na forum Unii Europejskiej miało to istotne znaczenie w praktyce⁶.

Do zawężenia zakresu spraw zarządzanych przez prezydencję na płaszczyźnie organizacyjnej i merytorycznej doprowadziły głównie instytucjonalne zmiany ograniczające wpływ przewodnictwa⁷. Prezydencja po przyjęciu traktatu lizbońskiego nie obejmowała szczebla Rady Europejskiej. Stały przewodniczący wybierany na okres 2,5 roku, z możliwością ponownego wyboru, został zobowiązany przygotowywać oraz prowadzić powierzone mu prace we współpracy z Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim oraz Radą ds. Ogólnych, stać na straży prawidłowości i ciągłości prac Rady. Ma dbać o spójność działań Rady Europejskiej oraz osiągnięcie kompromisu, reprezentować Unię Europejską na zewnątrz w ra-

⁵ A. Niedźwiecki, *Przewodnictwo Polski w Radzie UE w 2011 r.*, „Biuletyn Opinii” 2011, nr 2, s. 2.

⁶ A. Fuksiewicz, M. Szczepanik, *Parlament Europejski jako partner polskiej prezydencji*, „Analizy i Opinie ISP” 2010, nr 112, s. 17.

⁷ A. Niedźwiecki, *Przewodnictwo Polski w Radzie UE...*, s. 2.

mach własnych kompetencji, bez naruszania uprawnień wysokiego przedstawiciela Unii ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa⁸.

Wraz z przejściem wyżej omówionych obowiązków przez stałego przewodniczącego, pojawiła się rywalizacja między nim a państwem sprawującym prezydencję. Działalność stałego przewodniczącego polegała na przygotowywaniu, kierowaniu oraz wypracowywaniu kompromisów w Radzie. Dzięki temu w mniejszym lub większym stopniu mógł on oddziaływać na funkcjonowanie instytucji międzyrządowych Unii Europejskiej⁹.

Do zmiany równowagi między aktorami wpływającymi na proces wypracowywania porozumień podejmowanych na forum Rady Europejskiej doszło tuż po wprowadzeniu funkcji stałego przewodniczącego. Przed przyjęciem traktatu lizbońskiego projekty Rady Europejskiej ustalane były przez państwo sprawujące przewodnictwo. Prowadzenie polityki zewnętrznej Unii Europejskiej powierzone zostało wysokiemu przedstawicielowi ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, zgodnie z traktatem lizbońskim. Jednocześnie był on zmuszony objąć funkcję wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, odpowiedzialnego za stosunki zewnętrzne UE¹⁰.

Upřednio znajdujące się w gestii państwa sprawującego przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej kompetencje z zakresu polityki międzynarodowej, zostały przekazane wysokiemu przedstawicielowi. W uprawnienia do przewodniczenia Radzie ds. Zagranicznych, która powstała w wyniku podziału Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, został wyposażony wysoki przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Przed przyjęciem traktatu lizbońskiego wszystkim instytucjom Rady Unii Europejskiej przewodniczył przedstawiciel kraju pełniącego prezydencję. Wraz z traktatem przewodnictwo zostało ograniczone do 9, z 10, instytucji Rady Unii Europejskiej, z wyjątkiem Rady ds. Zagranicznych i jej organów pomocniczych. Wysoki przedstawiciel został zobowiązany zarządzać relacjami z podmiotami trzecimi i brać udział w wypracowywaniu politycznych decyzji na płaszczyźnie polityki zewnętrznej UE. Na stanowisko wysokiego przedstawiciela ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa 1 grudnia 2009 r. została powołana Catherine Ashton¹¹.

Objęcie funkcji przewodniczącego Rady Unii Europejskiej stanowi wyzwanie organizacyjne i polityczne dla każdego jej kraju członkowskiego. Wyzwania są większe dla państw, które, tak jak Polska, nie sprawowały nigdy wcześniej tej funkcji. Co więcej, administracja publiczna takich krajów nie reprezentuje tak wy-

⁸ P. M. Kaczyński, *Na czym polega przywództwo w Unii Europejskiej?*, Warszawa 2009.

⁹ Decyzja Rady Europejskiej z 1 grudnia 2009 r., w sprawie regulaminu wewnętrznego Unii Europejskiej, 2009/882/UE.

¹⁰ J. Barcz, P. Świeboda, *Prezydencja rotacyjna a stosunki zewnętrzne Unii Europejskiej w świetle reformy wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony. Wyzwania dla polskiej prezydencji, „Policy Paper”*, 21 października 2010.

¹¹ A. Niedźwiecki, *Przewodnictwo Polski w Radzie UE w 2011 r...*, s. 3–4.

sokiej jakości, by móc sobie poradzić z prezydencją bez specjalnego przygotowania¹². Polska przejęła przewodnictwo od Węgrów w drugiej połowie 2011 r., a tuż przed tym wydarzeniem w Europie narastało napięcie z powodu m.in. wojny domowej w Libii, Partnerstwa Wschodniego, kryzysu gospodarczego, konieczności negocjowania mechanizmów powstrzymujących imigrację, traktatu akcesyjnego z Chorwacją. Rzeczpospolita musiała pamiętać o tym, że nie można przeceniać roli państwa sprawującego prezydencję. Mogła starać się koordynować, przekonywać, ale musiała pamiętać, że nie zmieni to w żaden sposób układu sił w Radzie Unii Europejskiej. Skądinąd powołanie unijnego „ministra spraw zagranicznych” na mocy traktatu lizbońskiego (wspomniana wcześniej C. Ashton) odebrało kompetencje prezydencji w zakresie polityki zewnętrznej.

Jednym z głównych problemów polskiej prezydencji był fakt, że przypadła ona na czas po wejściu w życie traktatu, stąd wynikał pierwszy problem niepewności o ostateczny kształt urzędu, który Polska w 2011 r. przejęła. Praktyka jego wykonywania w znacznym stopniu została zdeterminowana przez zwyczaj, który ukształtował się również w kontekście wykonywania prezydencji przez Polskę.

Traktat z Lizbony wprowadził swoistą rewolucję w osobie ministra spraw zagranicznych i przewodniczącego Rady, którzy przejęli kompetencje prezydencji. Ustalenia traktatu nie spowodowały jednak poważnych zmian w praktyce sprawowania prezydencji. Zapisy traktatu nie precyzują wszystkich obszarów – istnieją takie, o których traktat nie mówi. Do współokreślenia zakresu prac Unii Europejskiej w horyzoncie wieloletnim uznano uprawnienia Parlamentu Europejskiego, jednak w przepisach traktatu odnoszących się do zadań parlamentu, kwestia ta nie została uwzględniona. Co więcej, traktat z Lizbony przewidywał uprawnienia Komisji Europejskiej w zakresie programowania rocznego i wieloletniego, również nie przesądzając, jakiego typu dokumenty w tym zakresie Komisja Europejska miałaby przyjmować.

Wśród inicjatyw polskiej prezydencji było Partnerstwo Wschodnie, którego uznanie za priorytet uzależnione było od przyjęcia traktatu z Lizbony. Inicjatywa Partnerstwa Wschodniego zakładała współpracę między innymi z Ukrainą, co wiązało się z polityką zagraniczną Unii, którą wedle traktatu przejął wysoki przedstawiciel. Ponadto przyjęcie traktatu z polskiej perspektywy wiązało się z mniejszym wpływem na uchwały Rady Europejskiej. Normy obowiązujące w nowym traktacie, wykluczające oddziaływanie głowy państwa pozbawiły więc państwo sprawujące członkostwo możliwości dominacji. Utrzymała się siła polityki zagranicznej w ramach prac Rady Europejskiej, a od sprawności polskich polityków zależało, w jakim stopniu priorytety polskiego przewodnictwa będą uwzględniane przez Radę Europejską¹³.

¹² A. Nowak-Far, *Prezydencja w Unii Europejskiej. Praktyka i teoria*, Warszawa 2011, s. 387.

¹³ A. Radwan, *Program przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do objęcia i sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 13 i nast.

Polska rozpoczęła więc przygotowania do prezydencji w nowym kształcie, który został określony mianem hybrydowego, tzn. taki, który nie odrywa prezydencji od państw członkowskich (a więc jej nie „unionizuje”), lecz jednocześnie nie zapewnia jej pełnego „unarodowienia”. Nowe przepisy przyjęte w traktacie wprowadziły rozwiązania, które w większym stopniu zapewniają kontynuację prac prezydencji, zapewniając jednocześnie utrzymanie zasady półrocznej rotacyjności¹⁴.

Współpraca w ramach trio¹⁵

W ramach tej współpracy wykształciła się możliwość przyjęcia alternatywnych ustaleń w ramach prezydencji grupowej, dotyczących podziału prac w okresie 18 miesięcy. Ewentualność przewodniczenia określonemu składowi Rady Unii Europejskiej przez przedstawiciela innego kraju wchodzącego w skład trio, dopuszczano w toku prezydencji danego państwa. Prawdopodobne więc stawało się sprawowanie przewodnictwa w określonej instytucji Rady UE przez dane państwo w okresie 18 miesięcy. W ramach trzech państw wchodzących w skład prezydencji grupowych, znajdować się miało nie więcej niż jedno duże państwo członkowskie UE. Trio było tworzone przez stare oraz nowe państwa UE. Wykluczono możliwość tworzenia prezydencji grupowych zdominowanych przez tzw. koalicje geograficzne. Praktyka polegać miała na rozpoczynaniu tria przez duże państwo członkowskie UE, które dysponowało znaczącym wpływem na kształt 18-miesięcznego programu grupy. Kraje UE miały zostać połączone w tria na zasadzie równej rotacji, z uwzględnieniem różnorodności geograficznej.

Krótki okres przewidziany dla sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej przez jedno państwo członkowskie stał się w zasadzie głównym powodem utworzenia prezydencji grupowej¹⁶. Instytucja trio miała oznaczać zmniejszenie samodzielności szczególnie małych krajów integracji europejskiej w pełnieniu funkcji prezydencji. Rodzaj przewodnictwa grupowego zapoczątkowany został przez Niemcy, Portugalię oraz Słowenię, które sprawowały prezydencję w latach 2007–2008. Kraje te jako pierwsze działały zgodnie z kolejnością ustaloną dla Unii Europejskiej na podstawie decyzji Rady z 1 stycznia 2007 r. Zainicjowały one rutynową praktykę na prezentowanej płaszczyźnie głównie z uwagi na spodziewane ustanowienie formalnych podstaw dla funkcjonowania prezydencji grupowej¹⁷.

¹⁴ A. Nowak-Far, *Prezydencja w Unii Europejskiej. Praktyka i teoria...*, s. 315.

¹⁵ Szczegółowe rozwiązania dotyczące składu prezydencji grupowej zawarte zostały w Deklaracji nr 9 dołączonej do Traktatu lizbońskiego.

¹⁶ T. G. Grosse, *Funkcje prezydencji*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008.

¹⁷ A. Maurer, *The German Council Presidency: Managing Conflicting Expectations*, „Journal of Common Market Studies” 2008, Vol. 46, s. 36.

Ze względu na długotrwałość oraz przewlekłość procesu decyzyjnego Unii Europejskiej, instytucja przewodnictwa grupowego znalazła odpowiednie zastosowanie. Z powodu braku możliwości przeprowadzenia określonych inicjatyw w okresie zaledwie 6 miesięcy, współpraca państw członkowskich UE w ramach trio stawała się więc koniecznością¹⁸. Niezbędna stawała się współpraca dla zainicjowania i finalizacji projektów legislacyjnych na forum integracji europejskiej. Ze względu na rozszerzenie geograficzne Unii Europejskiej, które wydłużyło czas oczekiwania kraju na możliwość wypełniania przewodnictwa w Radzie UE, wprowadzono właśnie instytucję trio¹⁹. Polska jako czwarte nowe państwo członkostwie, stanęła na czele Rady Unii Europejskiej i przez sześć miesięcy przewodniczyła jej pracom.

Przez 6 kolejnych miesięcy każdy uczestnik prezentowanej grupy przewodniczy wszystkim składom Rady Unii Europejskiej (z wyjątkiem Rady ds. Zagranicznych). Przewodnictwo sprawowane jest na podstawie wspólnego programu przez wszystkie trzy państwa. Program polega na udzielaniu sobie niezbędnego wsparcia na omawianej płaszczyźnie²⁰.

Prowadzenie wymagało opracowania przez Polskę programu przewodnictwa na okres 6 miesięcy oraz współtworzenia agendy na 18 miesięcy prezydencji grupowej. Polska rozpoczęła prowadzenie szerokich analiz programu Unii Europejskiej z punktu widzenia prezydencji w drugiej połowie 2011 r. (tj. przeglądy poszczególnych rodzajów polityki UE oraz długofalowe inicjatywy legislacyjne UE) w celu sformułowania listy priorytetów. Wyzwania integracji europejskiej (np. polityka energetyczna, stosunki z państwami trzecimi, polityka rozszerzenia UE) stawały się istotnym czynnikiem wpływającym na proces opracowywania programu. Agenda Unii Europejskiej na lata 2011–2012 stawała się punktem odniesienia dla Polski w Radzie UE. Polska jako państwo rozpoczynające prezydencję grupową winna była uwzględniać w pracach planistycznych bieżący kontekst międzynarodowy oraz wspólne interesy państw trio²¹.

Akcentem końcowym ustalania priorytetów prezydencji polskiej coraz bardziej stawała się refleksja na temat interesów narodowych. Przygotowywanie listy priorytetów Polski odbywało się na zasadzie dwutorowości, poprzez analizę kalendarza Unii Europejskiej oraz identyfikację obszarów szczególnego zainteresowania. Polska winna była również nawiązać współpracę z przedstawicielami

¹⁸ L. Quaglia, D. Hough, A. Mayhew, *You Can't Always Get What You Want, But Do You Sometimes Get What You Need? The German Presidency of the EU in 2007*, „SEI Working Paper” 2007, nr 97.

¹⁹ *Co to jest trio prezydencji?*, www.prezydencjaue.gov.pl/old/index.php?option=com_content&view=article&id=56&Itemid=154 [18.03.2012]; *Prezydencja w Radzie UE*, www.polskawue.gov.pl/Prezydencja,w,Radzie,UE,99.html [18.03.2012]; A. Jaskulski, *Struktura i funkcje prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, [w:] *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, red. Z. Czachór, M. J. Tomaszuk, Poznań 2009.

²⁰ A. Nowak-Far, *Prezydencja w Unii Europejskiej. Praktyka i teoria...*, s. 316.

²¹ A. Niedźwiecki, *Przewodnictwo Polski w Radzie UE w 2011 r. Część II: Aspekty merytoryczne i organizacyjne*, www.psz.pl/index.php?option=content&task=view&id=38774 [20.03.2012].

poprzedzającej prezydencji grupowej (tj. Hiszpanii, Belgii oraz Węgier), oprócz oczywiście konieczności współdziałania z państwami trio²².

Zapowiedzi Polski w zakresie polityki zewnętrznej Unii Europejskiej

Polska wykazywała wolę współpracy z wcześniejszymi prezydencjami²³ zwłaszcza w inicjatywach mających znaleźć swój finał w drugiej połowie 2011 r. Współdziałanie szczególnego rodzaju przewidziano więc z mającą się odbyć w pierwszej połowie 2011 r. prezydencją Węgier. Rzeczpospolita podjęła aktywność zarówno na rzecz ustalania programu posiedzeń formacji Rady Unii Europejskiej, COREPER, jak i grup roboczych wraz z przedstawicielami Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej. Formalne oraz nieformalne spotkania z udziałem przedstawicieli państw członkowskich UE, Parlamentu Europejskiego oraz Komisji Europejskiej były prowadzone na potrzeby tworzenia przyszłej prezydencji. Konieczność uwzględnienia szerokiego zakresu czynników o charakterze wewnętrznym oraz zewnętrznym w znacznej mierze wpływało na kształtowanie priorytetów Polski w Radzie UE. Do wyżej wymienionych uwarunkowań zaliczano przede wszystkim stan prac projektu europejskiego, bieżącą sytuację międzynarodową, interesy poszczególnych państw członkowskich, a także wewnętrzne i zewnętrzne wyzwania stojące przed integracją europejską²⁴.

Wychodzenie gospodarki europejskiej z kryzysu finansowego stawało się istotnym czynnikiem prezydencji Rzeczpospolitej. Elementem warunkującym stanowiska pozostałych krajów członkowskich wobec kwestii podlegających negocjacji w ramach integracji europejskiej miała być gospodarcza recesja. Należało wówczas podejmować działania na rzecz koordynacji stanowisk z krajami trio, negocjacji z dużymi państwami członkowskimi (Niemcy, Wielka Brytania, Francja), rokowań z krajami bałtyckimi oraz przedstawicielami Grupy Wyszehradzkiej, aby zapewnić skuteczność. Również wewnętrzne procesy polityczne pozostawały nie bez znaczenia, szczególnie u znaczących uczestników europejskiego projektu²⁵.

W dziedzinie stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej, Polska zapowiadała także podział obowiązków w obrębie trio. Wyrażała też zainteresowanie podjęciem pracy na rzecz rozwoju Partnerstwa Wschodniego, pozostawiając Danii sprawy Arktyki oraz Cypru kwestie Unii dla Śródziemnomorza. Na płaszczyźnie polityki zewnętrznej, przewodnictwo Polski skupiać się mało na aktywności rozwojowej, zewnętrznym wymiarze polityki energetycznej, problematyce konsu-

²² *Ibidem*.

²³ J. Stoczek, *Administracja polska w procesie przygotowań do przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej*, [w:] *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej...*; M. Żywiół, *Szkolenie kadr dla prezydencji – program Polski a doświadczenia innych państw*, [w:] *ibidem*.

²⁴ A. Niedźwiecki, *Przewodnictwo Polski w Radzie UE w 2011 r...*

²⁵ *Ibidem*.

larnej wraz z ułatwieniami wizowymi, walki z terroryzmem oraz wspólnej polityce handlowej. Istotny nacisk miał być położony na relacje UE ze Stanami Zjednoczonymi i Rosją. Ważną kwestią stawała się też sprawa negocjacji porozumienia o partnerstwie i współpracy między Unią a Rosją (PCA II)²⁶.

Istotnym zagadnieniem była również konferencja ministerialna WTO wraz z rokowaniami rundy wielostronnych negocjacji handlowych DDA WTO. Przewodnictwo polskie skonfrontowane miało zostać z negocjacjami na forum WTO w dziedzinie wycofywania środków protekcyjnych wprowadzanych przez kraje w okresie kryzysu gospodarczego. Unia Europejska skupiać się miała w toku rokowań na likwidacji barier w dziedzinie handlu międzynarodowego, tworzeniu ułatwień w prowadzeniu aktywności handlowej oraz prowadzeniu prac nad systemem preferencji celnych dla krajów rozwijających się. W czasie przewodnictwa dojsć miało do zawarcia umów o wolnym handlu pomiędzy UE a Indiami, Singapurem, Ukrainą oraz państwami Zatoki Perskiej. Polska zapowiadała finalizację rokowań w sprawie porozumień handlowych z Malezją, Wietnamem oraz Tajlandią. Nastąpić miała też implementacja analogicznych umów zawieranych przez Unię Europejską z krajami Ameryki Środkowej, a także Wspólnoty Andyjskiej²⁷.

Ważnym punktem stawało się wzmocnienie zewnętrznej polityki energetycznej UE. Rzeczpospolita postulowała w tym zakresie konieczność debaty odnośnie do nowych rozwiązań legislacyjnych odnoszących się do konkurencyjności sektora energetycznego Unii. Polska zapowiadała przeprowadzenie dyskusji na temat kierunków ewolucji rynków energii krajów projektu europejskiego. W czasie przewodnictwa miała podejmować działania na rzecz opracowania mechanizmów podnoszących solidarność, a także konkurencyjność energetyki na zasadach przewidzianych przez regulacje traktatu lizbońskiego. Postulowała także wypracowanie spójnego stanowiska Unii Europejskiej w odniesieniu do globalnych i regionalnych problemów na tle energetycznym. Kontynuować miała starania wcześniejszych przewodnictw projektu europejskiego w odniesieniu do energetycznego pakietu infrastrukturalnego.

Rzeczpospolita zaproponowała w dziedzinie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony podniesienie sprawności integracji, szczególnie w zarządzaniu kryzysowym. Przewodnictwo Polski miało się skupić na pogłębianiu współpracy krajów UE w zakresie obronności i zacieśnianiu relacji z Sojuszem Północnoatlantyckim. Ważną kwestią stawały się też negocjacje perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020. Stanowiło to spore wyzwanie dla pozostałych krajów trio²⁸.

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ *Ibidem.*

²⁸ *Ibidem.*

Urząd stałego przewodniczącego Rady Europejskiej

Jedną z najważniejszych zmian traktatu z Lizbony jest wprowadzenie do systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej urzędu stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, który zastąpił rotacyjną prezydencję na szczęblu Rady Europy (RE).

Do kompetencji przewodniczącego RE należy przewodniczenie Radzie Europejskiej i prowadzenie jej prac. Jest on zobowiązany także do zapewnienia przygotowania i ciągłości prac Rady Europejskiej. Przewodniczący współpracuje z przewodniczącym Komisji Europejskiej i na podstawie prac Rady ds. Ogólnych, wspomaga osiąganie spójności i konsensusu w Radzie Europejskiej. Jego obowiązkiem jest także przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu sprawozdania z każdego posiedzenia Rady Europejskiej²⁹.

Prezydencja Polski nie objęła szczębla Rady Europejskiej wraz z przyjęciem traktatu z Lizbony. Swą uwagę skupiła na instytucjach Rady Unii Europejskiej i jej organach pomocniczych z wyjątkiem Rady ds. Zagranicznych. Wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego powstała potrzeba współpracy ze stałym przewodniczącym Rady Europejskiej. Miała ona zapewnić skuteczny przebieg prezydencji, również z tak ważnego punktu, jakim była możliwość rozstrzygnięć skierowanych głównie w odniesieniu do priorytetów polskich³⁰.

Podejmowanie decyzji w Radzie UE

Dokonana przez traktat z Lizbony zmiana sposobu podejmowania decyzji w Radzie UE dotyczyła tych dziedzin, w których stanowiono kwalifikowaną większością głosów. Na wniosek Polski, przywódcy państw członkowskich uzgodnili, że do 1 listopada 2014 r. będą obowiązywały dotychczasowe zasady traktatu z Nicei. Taką decyzję Polska podjęła mimo faktu, że traktat z Lizbony wszedł już w życie.

Każdy kraj będzie mógł zażądać powtórnego głosowania w systemie nicejskim do 31 marca 2017 r. i w ten sposób skutecznie blokować podejmowanie niekorzystnych dla niego decyzji. Co więcej, ten pozwalający na odwołanie podejmowania decyzji w Radzie przez „rozsądny czas” tzw. kompromis z Joaniny, będzie mógł także mieć zastosowanie od listopada 2014 r.³¹

Rola premiera Polski w czasie trwania prezydencji

Prezydencja Polski nie objęła szczębla Rady Europejskiej i skoncentrowała się na instytucjach Rady Unii Europejskiej i jej organów pomocniczych (o czym była mowa wyżej).

²⁹ *Traktat lizboński a prezydencja*, www.old.prezydencjaue.gov.pl/archiwum/197-traktat-lizboski-a-prezydencja [24.03.2012].

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Jaki wpływ na prezydencję ma wejście w życie Traktatu z Lizbony?*, www.prezydencjaue.gov.pl/old/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=114 [22.03.2012].

Taka zmiana ma bardzo istotne znaczenie dla praktycznego funkcjonowania prezydencji, głównie z powodu utworzenia urzędu stałego przewodniczącego Rady Europy. Zaangażowanie premiera Polski Donalda Tuska w powodzenie prezydencji miało więc automatycznie mniejsze znaczenie, niż w dotychczasowym systemie, gdyż przestał być on osobą odpowiedzialną za ostateczny kształt konkluzji i negocjacje na poziomie Rady Europejskiej. Aktywność premiera stała się natomiast nieodzowna z punktu widzenia koordynacji polskiej prezydencji i spójności działań poszczególnych ministrów, których efekty pracy przekazywane są na poziomie Rady Europy jako wkład do konkluzji³².

Wysoki przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa

Zgodnie z traktatem lizbońskim, prowadzenie polityki zewnętrznej Unii Europejskiej powierzone zostało wysokiemu przedstawicielowi ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Jak wspomniano, osoba na tym stanowisku została jednocześnie wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej odpowiedzialnym za stosunki zewnętrzne Unii Europejskiej³³.

Upřednio znajdujące się w gestii państwa sprawującego przewodnictwo kompetencje w dziedzinie polityki międzynarodowej, zostały więc przesunięte. Wola zapewnienia większej spójności działań Unii Europejskiej na płaszczyźnie relacji zewnętrznych była głównym powodem tych przekształceń³⁴. Do przewodniczenia Radzie ds. Zagranicznych, która powstała w wyniku podziału Rady ds. Ogólnych i Stosunków Wewnętrznych, został przydzielony wysoki przedstawiciel, któremu udzielono odpowiednich kompetencji. Wysoki przedstawiciel był odpowiedzialny za funkcjonowanie Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa. Wszystkim instytucjom Rady Unii Europejskiej przed przyjęciem traktatu lizbońskiego przewodniczył przedstawiciel kraju pełniący prezydencję, po jego przyjęciu przewodnictwo zostało ograniczone³⁵. Do kompetencji wysokiego przedstawiciela należało także zarządzanie relacjami z podmiotami trzecimi oraz udział w wypracowywaniu decyzji politycznych na płaszczyźnie polityki zewnętrznej Unii Europejskiej. Według ekspertów, wybór C. Ashton był efektem oddziaływania i znaczącej roli starych państw członkowskich Unii Europejskiej w kwestii polityki zewnętrznej UE³⁶.

³² *Polska prezydencja w Radzie UE...*

³³ J. Barcz, P. Świeboda, *Prezydencja rotacyjna a stosunki zewnętrzne UE...*; *Pytania i odpowiedzi – prezydencja*, www.mon.gov.pl/pliki/File/prezydencja_2011_ok_popr./PREZYDENCJA-PYTANIA.pdf, s. 2 [22.03.2012].

³⁴ C. Grant, M. Leonard, *How to Build a Better EU Foreign Policy*, „CER Bulletin” 2006, No. 47.

³⁵ Rada ds. Zagranicznych (FAC), Rada ds. Ogólnych (GAC), Rada ds. Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN), Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (JHA), Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Polityki dotyczącej Konsumentów (EPSCO), Rada ds. Konkurencyjności (COMPET), Rada ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii (TTE), Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa (AGRIFish), Rada ds. Środowiska (ENVI), Rada ds. Edukacji, Młodzieży i Kultury (EYC).

³⁶ *Traktat lizboński a prezydencja...*

Prezydencja Polski osłabiona traktatem z Lizbony

Doświadczenia wcześniejszych państw członkowskich, które sprawowały prezydencję wskazywały, że można ją objąć przynajmniej w dotychczasowym kształcie bez szczególnych przygotowań jedynie wtedy, gdy krajowy system koordynacji polityki europejskiej jest bardzo efektywny i dostatecznie elastyczny, a mianowicie bez szczególnego szoku i obniżonej efektywności reaguje na konieczne dostosowania, związane ze szczególnymi wymaganiami przewodniczącego Rady Unii Europejskiej. W innych przypadkach krajowa administracja rządowa musi wydzielić okres przygotowawczy i zaplanować przygotowania.

Jeszcze przed zmianami traktatu lizbońskiego Polska miała ogromną możliwość korzystania z doświadczeń prezydenjalnych innych państw członkowskich. Wynikało to z inherentnej unikatowości, zarówno treści, jak i polityczno-institutionalnego kontekstu każdej kolejnej prezydencji, a także stąd, że Polska objęła ten urząd w warunkach, w których był on sprawowany według traktatu z Lizbony.

Institutionalne modyfikacje wprowadzone przez traktat doprowadziły do ograniczenia niektórych aspektów przewodnictwa. Poparcie dwóch nowych funkcji wywołało wpływ zasadniczy. Na czele Rady Europejskiej stanął, wybierany na 2,5-letnią kadencję, stały przewodniczący (obecnie Herman Van Rompuy). Natomiast wysoki przedstawiciel ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (obecnie Catherine Ashton), przejął odpowiedzialność za strategiczne działania zewnętrzne UE oraz ich spójność. Zmiany te zahamowały systematyczny wzrost znaczenia merytorycznych i organizacyjnych poczynań kolejnych państw sprawujących prezydencję³⁷.

Mimo, że Polska podeszła do swojej prezydencji z optymizmem i szczerym entuzjazmem, nie była w stanie powstrzymać podziałów w Unii Europejskiej. Rola polskiej prezydencji w drugiej połowie 2011 r. została więc w dużej mierze osłabiona. Nie wpłynęło to jednak negatywnie na ocenę końcową jej przewodnictwa, pokazało jedynie, że nawet najbardziej pozytywna prezydencja nie jest w stanie załagodzić niepokojów w Unii Europejskiej.

Finał polskiej prezydencji³⁸

Traktat lizboński to dokument budzący wiele kontrowersji. Olbrzymią trudnością zarówno dla Polski, jak i całej Europy był również fakt, że nie chciano dyskutować na temat ustaleń traktatu, a jeśli już, to w sposób niepełny. Dla większości traktat lizboński był „jajkiem-niespodzianką”, a poważne dyskusje były marginalizowane.

³⁷ *Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r.*, „Monitor Polskiej Prezydencji” 2011, nr 1, s. 11.

³⁸ M. Błaszczuk-Zawiła, E. Kaliszuk, *Podsumowanie polskiego przewodnictwa w Radzie UE – wybrane zagadnienia*, „Wspólnoty Europejskie” 2011, nr 6, s. 10–25; R. Czarniecki, *Niewykorzystana szansa*, „Monitor Unii Europejskiej. „Perspektywy Europejskie” 2012, nr 1, s. 16.

Opinia publiczna podzieliła się na dwa nurty: z jednej strony euroentuzjaści, którzy jednak często nie wiedzieli, co w tym dokumencie jest zapisane, a z drugiej euro-sceptycy, również niemający wiedzy o tym dokumencie. Wydawało się, że należy szukać wielu dróg integracji. Traktat lizboński jest jedną z nich, ale czy optymalną?

Zgodnie z przyjętym zwyczajem, finał polskiej prezydencji był wydarzeniem mniej spektakularnym niż jej rozpoczęcie. Motywem wiodącym finałowej części programu kulturalnego był projekt nawiązujący do Danii, państwa przejmującego prezydencję. Podczas uroczystej gali w Kopenhadze premier Donald Tusk przekazał rotacyjne półroczne przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej duńskiej premier Helle Thorning-Schmidt. Dania sprawuje prezydencję już po raz siódmy od czasu przystąpienia do Unii Europejskiej w 1973 r.³⁹

Podsumowanie

Dzięki podpisowi prezydenta Czech Vaclava Klause usunięta została ostatnia przeszkoda na drodze do wejścia w życie traktatu z Lizbony. Traktat głęboko reformuje poszczególne instytucje UE, w tym prezydencję, co miało istotne znaczenie dla Polski, która w drugiej połowie 2011 r. objęła przewodnictwo.

Sprawowane przez Polskę przewodnictwo było wydarzeniem bez precedensu w historii naszego kraju. Polska po raz pierwszy bowiem miała możliwość sprawowania prezydencji i w związku z tym realnego wpływu na organizację prac UE. Wprowadzenie traktatu z Lizbony ma na celu wzmocnienie zdolności Unii do spójnego działania na zewnątrz, oraz lepsze realizowanie zadań wewnętrznych. Prezydencja uzyskała do realizacji tych celów nowe narzędzia.

Stały przewodniczący Rady Europejskiej i wysoki przedstawiciel przejęli część odpowiedzialności przynależnych do tej pory przedstawicielowi kraju sprawującego prezydencję, głównie w działaniach zewnętrznych (bezpieczeństwo, handel, pomoc humanitarna). W innych dziedzinach premier Donald Tusk był zobowiązany współpracować z przewodniczącym Rady Europejskiej. Było to widoczne szczególnie wyraźnie na płaszczyźnie zewnętrznej polityki UE. Niezwykle ważną rolę odegrała konieczność współdziałania w ramach trio.

Polska dogłębnie się przygotowała do przewodnictwa. Prezydencja była bowiem konsekwencją polityki państwa po akcesji. Do głównych zadań należały: polityka energetyczna, perspektywa finansowa na lata 2014–2020, prace nad podstawami VIII programu ramowego w zakresie badań, rozwoju technologicznego, polityka bezpieczeństwa, energetyki, sąsiedztwa (dalsze rozmowy w sprawie umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą), stosunki ze Wschodem oraz problematyka rynku wewnętrznego. W kwestii planowania prac Unii Europejskiej nowością trak-

³⁹ A. Budziszewska, *Prezydencja Danii w Radzie UE*, „Monitor Unii Europejskiej. Perspektywy Europejskie” 2012, nr 2, s. 50; *Pałeczka prezydencji przekazana. W rękach Danii po raz siódmy*, www.tvn24.pl/0,1731107,0,1,pałeczka-prezydencji-przekazana-w-rekach-danii-po-raz-siodmy,wiadomosc.html [24.03.2012].

tatu z Lizbony jest położenie większego nacisku na porozumienia międzyinstytucjonalne, uznające aspiracje Parlamentu Europejskiego do współkreślenia agendy UE i przyznające kompetencje Komisji Europejskiej i Radzie Europejskiej. W kontekście prezydencji najważniejsze było więc, aby Polska zadbała o umieszczenie w dokumentach programowych swoich priorytetów przewodnictwa.

Zmiana sposobu podejmowania decyzji w Radzie UE dokonana przez traktat z Lizbony dotyczy dziedzin, w których stanowiono kwalifikowaną większością głosów. Na wniosek Polski przywódcy państw członkowskich uzgodnili, że do 1 listopada 2014 r. będą obowiązywały dotychczasowe zasady głosowania, według traktatu z Nicei. Do 31 marca 2017 r., każdy kraj będzie mógł zażądać powtórnego głosowania w systemie nicejskim i w ten sposób skutecznie blokować podejmowanie niekorzystnych dla niego decyzji. Od listopada 2014 r. będzie mógł mieć zastosowanie tzw. kompromis z Joaniny, pozwalający na odwlekanie podejmowania decyzji w Radzie przez „rozsądny czas”. Przewodnictwo jest zarówno wartością, jak i ważnym narzędziem w zarządzaniu zjednoczoną Europą. Prezydencja Polski była więc testem podmiotowości państwa na forum międzynarodowym,

Abstract

The Impact of Lisbon Treaty on Polish Presidency in the EU Council

The role of the Presidency in the framework of the institutional system of the European integration, in the opinion of experts before the adoption of Lisbon Treaty, underwent systematic growth. The leadership of successive Member States of the European Union exerted a significant influence on the agenda of the European project. The presidency of the European Union countries occupied a fundamental position, especially in the areas of European integration, operating on the principle of intergovernmental method (II and III pillar). After the adoption of Lisbon Treaty, the changes in the institutional architecture of united Europe led to the modification of the role of the state Presidency in the EU Council. The loss of a number of powers by the Presidency in the framework of united Europe resulted in the establishment of new functions connected with the Permanent President of the European Council and the High Representative for Foreign and Security Policy. What changes have the transformation shown led to ?

Lisbon Treaty has modified the role and the nature of presidency. However, the preparations for Polish Presidency had started before it was known whether Lisbon Treaty enters into force. How did the changes introduced by Lisbon Treaty affect the Polish Presidency? On the one hand, the trio Presidency ensured a continuation and a greater ability to implement the key proposals. On the other hand, however, did the shift in the direction of Brussels Presidency make the Poles (Polish public opinion) not feel as a real host?

Did Lisbon Treaty significantly affect the Presidency of Poland? Did the introduction of the ordinary voting procedure in more than 40 areas, where the Council had not previously had to seek the support of the European Parliament, made the Polish Presidency engage twice as much in the execution of legislative plans?

Agnieszka Jarmuła

**POLISH PRESIDENCY OF THE EU COUNCIL:
REACTIONS AND OPINIONS IN THE US**

US media coverage of the Polish presidency

Poland took over the Presidency of the EU Council on the 1st of July, 2011 and, prior to this date, the Polish Embassy in Washington was busy long before this date to rise to the task of giving its support to Poland in the US capital. Poland's objectives and achievements contained the following: six pack agreement (a packet of five regulations and one directive bolstering economic governance in the EU and Eurozone), Single Market forum in Krakow (which, with its declaration of 20 regulatory barriers that make the Single Market difficult, helped to deepen the work meant to foster economic growth), European patent, Eastern Partnership summit (which agreed that strengthening of the Eastern partnership is a necessity), establishment of the European Endowment for Democracy to make grants for local democratic movements, and successes in the common position on energy and environment (including the adoption in September of 2011 by the General Affairs Council of the European Union's first negotiating mandate for the European Commission to hold talks with Turkmenistan and Azerbaijan on trans-Caspian gas pipeline and the UN climate talks in Durban). As these achievements did not directly involve the United States it is no surprise that they did not make major headlines there.

There were relatively few US media reactions regarding Polish Presidency in the European Council. Most comments relating to Poland's rotating Presidency basically referred to the economic crisis in Europe and debate within the EU on the

future of the integration process. It is not unusual because EU stories in general are hard to make interesting for Americans. For example, not one of the main TV stations did stories on the “Yes” vote in the Irish referendum on the Lisbon Treaty, designed to update and consolidate the EU institutions. The US print media covered the story with reports which contained serious mistakes. This might be because when Americans set their priorities, they first think of problems they need to solve and except for the economic situation, Europe is not usually on the “problems list” and therefore not a priority.

In the very few US reactions, Poland was invoked however as an example of a country with a stable economic situation and the only EU country not to experience recession in the last 20 years, which helps Poland play a significant role in shaping the new economic governance. There seemed to be an emphasis on Poland’s actions aimed at stabilizing the situation in the euro area including the decision of the Polish government to provide additional financial support for the International Monetary Fund (designed to rescue the euro zone). This signaled to the Americans a fundamental change in the role of the “new” EU member states which are taking on the responsibility for the future of European integration and are ready to go beyond the role of just an aid recipient.

In the reports regarding preparations and results of the December European Council meeting, the head of the Polish government was quoted on the statements regarding European solidarity, strengthened financial security and fiscal discipline within the EU and on general Polish support for further integration of the EU. The New York Times, The Wall Street Journal and several other major newspapers cited the remarkable speech given by Poland’s Foreign Minister, Radoslaw Sikorski in Berlin, where he urged Germany to save the euro, claiming that “he feared German inaction more than German action.” In the Washington Post this statement was used to show the special position of Germany in the face of the economic crisis and the exceptional Polish diplomacy appealing for strong leadership of Germany in Europe despite painful historical experience.

American media has also devoted some time to the meetings of the ECOFIN Council in Wroclaw. There was criticism of the EU finance ministers to take concrete steps to combat the debt crisis accompanied by favorable evaluation of the actions by Polish Minister of Finance, Jacek Rostowski, who as a Chairman of the ECOFIN council, took the unprecedented step to invite to this meeting his American counter-part, Treasury Secretary Timothy Geithner. In their analysis concerning the negotiation on the new EU budget, American commentators pointed out the difficult task of the Polish Presidency, which must act on behalf of the 27 member states to reach a compromise and at the same time protect the interest of their own country (for example, this relates to the possibility of reducing the amount of the distribution of structural funds and the cohesion funds where Poland is a clear leader in their use, as well as to the Franco-German efforts to introduce a uniform corporate tax rate across the EU. This would potentially reduce public

spending and the attractiveness of Poland as a place to invest, which in turn would be detrimental to the economic growth of Poland).

The reports relating to the internal EU matters concerned mainly Polish Presidency's unsuccessful efforts to include Bulgaria and Romania in the Schengen plan. US media considered that restrictions on the freedom of movement of people within the EU and the Euro zone are symptoms of clear decrease in the level of trust between the member states.

In the case of foreign and security policy, US media reported primarily on the active role of Poland in eastern policy. The Warsaw Summit on the Eastern Partnership was referred to as the most important political event of the Polish presidency. The attention of the commentators also focused on the perspective of "European" Ukraine and EU/US actions towards Belarus. Poland was also seen as a leader in their efforts to sign an association agreement with Ukraine.

Polish Presidency certainly tried to be visible in Washington. It has organized several major cultural events and was a part of important meetings such as that of the EU-US Energy Council, where senior officials assembled in Washington, DC on November 28, 2011 in a meeting chaired by US Secretary of State Clinton and US Secretary of Energy Chu, EU High Representative Ashton and EU Commissioner for Energy Oettinger where Beata Stelmach, Poland's Ministry of Foreign Affairs Undersecretary, represented Poland's Presidency of the Council.

There were also several important visits by high level Polish officials to Washington including that of Poland's Deputy Foreign Minister Krzysztof Stanowski on September 23rd, 2011 and Deputy Foreign Minister Jacek Najder's visit on September 19th. Polish Ambassador, Robert Kupiecki, also made sure to meet with Ambassador Miriam Sapiro, Deputy US Trade Representative, to discuss Poland's priorities during its Presidency.

What does the EU Council's Presidency mean to the US after the Lisbon Treaty

The Lisbon Treaty created a three-headed power. One head is that of the President of the European Council, Herman Van Rompuy, another is the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, Catherine Ashton, who heads the European External Action Service (EEAS) and the last is José Manuel Durao Barroso, President of the European Commission. The three of them frequently interact with the US on the highest level and the US administration admits that the Lisbon Treaty made it simpler for the US to work together with these single individuals in their permanent positions. This new institutional scenario has left a very small space for the presidential terms, not least with regard to visibility. The EU capitals, which continue to take over the rotating Presidency of the European Union every six months, are nowadays responsible for the bulk of the technical

work of preparing the European Council of Ministers. The Presidencies are great secondary actors and the Polish Presidency was seen as such in the US.

After the reform of the Lisbon Treaty, foreign policy had been removed from the Presidency dossier to fall within the remit of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and a post-Lisbon Presidency has significantly diminished the role of the prime minister of the Member State holding the Presidency in favor of the permanent President of the European Council. Yet, the rules of cooperation with the rotating Presidency in a number of areas where the competencies overlap are still being established and developing the framework for cooperation between the EEAS and the Presidency is still a difficult task. The EEAS service at the EU Delegation in Washington really took on a coordinating role. For the Presidency it means that they lost a front seat at the table but they are still a valuable partner. The path-searching of the EEAS did not make it easy for the Polish Presidency to find their place, but already under the Belgian and the Hungarian terms, many arrangements have been cleared up and the Polish Presidency understood better where it can support and balance the work of the High Representative and the EEAS.

In this new post-Lisbon system much depends on the attitude of the country holding the Presidency because, despite the new provisions, the Treaty of Lisbon is fairly vague with regard to the roles of the rotating Presidency in external relations. This entails that the first rotating Presidencies of Lisbon have the possibility to shape new roles in the EU's external relations and this is what an ambitious Polish Presidency attempted to do. It tried to define the role of the Presidency by working out a way to collaborate with the High Representative although not in the areas directly related to the United States. Minister Radosław Sikorski and Catherine Ashton agreed on the mode of cooperation during the Polish Presidency beforehand. The Polish Minister deputized for the High Representative in matters related to democratization in the vicinity of the EU and in matters of security and defense. He also represented her during the debates at the European Parliament and also at some international meetings. It remains to be seen however how the next Presidencies will prove that the role of the rotating Presidency is still influential particularly as the field of external relations also includes issues belonging to exclusive and shared competences.

What is clear is that EU is still in transition and the Presidency's changing nature is thus not yet fully developed. The rotating Presidency still has an important role to play but its influence has shifted more towards the EU's internal level in terms of its important role of moderator and consensus-builder. The institution of the rotating Presidency still enjoys some procedural advantages, such as the chairing of the COREPER II, however the formal leadership has been severely limited. Most of the powers rely now on the close cooperation with the High Representative and EEAS in order to have the Presidency's priorities included in the agenda of the Foreign Affairs Council meetings and other working groups. Thus, the priority

shifted more towards using the inter-institutional relations, particularly with the increased role of the European Parliament. The Lisbon Treaty meant to create more coherence and consistency in the EU's external relations and to a large extent the US Administration sees the changes as helpful in their interaction with the EU. The transitional period however shows that this new set up still requires more time and cooperation to be fully effective.

It is certain that Europe is complicated and that it can be confusing not only to the US because, despite of all the reforms, the EU's institutional complexity remains. Americans however want to understand the role of various EU actors such as the rotating Presidency and they do interact with them if they have the need. At the end of the day, all policy-making in the EU still depends on the consent of member states. The US is aware of this fact and continues therefore to need strong bilateral relationships with the EU member states and all the structural actors including Presidency within the EU.

Abstract

Polska prezydencja w Radzie UE: reakcje i opinie w Stanach Zjednoczonych

Autorka prezentuje obserwacje płynące z analizy relacji amerykańsko-europejskich. Wskazuje, że amerykańskie media pilnie obserwują sytuację w Europie i są zaniepokojone kryzysem sfery euro. Obserwatorzy podkreślają, że proces globalizacji handlu powoduje, iż wszyscy partnerzy stosunków gospodarczych na świecie muszą bacznie obserwować powiązane wzajemnie reakcje międzynarodowych rynków. Należy jednak zauważyć, że Amerykanie są obecnie ukierunkowani głównie na obserwację rynków azjatyckich, przede wszystkim chińskiego, i nie stawiają problemów europejskich na czele listy *priorities* – celów, które wymagałyby natychmiastowej reakcji. Amerykańskie media dostrzegają też, że polska stabilność ekonomiczna jest niezagrożona i Polska jest jednym z niewielu krajów EU, które pozostając poza strefą euro, wypracowały sobie renomę kraju bezpiecznego dla zagranicznych inwestycji. Mimo uznania znaczenia polskich sukcesów w sprawach ekonomicznych, ze względu na typowy dla Stanów Zjednoczonych „amerykanocentryzm”, amerykańska skłonność do badania zakresu polskiego wpływu na proces decyzyjny w Radzie UE, jest jednak niewielka. Amerykanie są skupieni na własnych interesach, a w zakresie zmian w Europie – zainteresowani głównie przekształceniami strukturalnymi UE po traktacie lizbońskim. Zakres wiedzy w Stanach Zjednoczonych o skomplikowanych mechanizmach sterujących Unią Europejską, a w tym również informacja o znaczeniu polskiej prezydencji w Radzie, pozostaje jednak niewystarczający.

Marta Kolendowska-Matejczuk

UMOWA ACTA SUKCESEM POLSKIEJ PREZYDENCJI?

I.

Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej, od 1 lipca 2011 r. do 31 grudnia 2011 r., w przeważającej mierze została oceniona pozytywnie, zarówno przez wysokich urzędników UE (por. wypowiedź przewodniczącego Komisji Europejskiej Jose Manuela Barroso w Parlamencie Europejskim 14 grudnia 2011 r.¹), przez polski rząd (w tym premiera²), jak i przez polskie społeczeństwo (ponad połowa badanych stwierdziło, że Polska poradziła sobie z przewodzeniem Radzie UE³). Prezydencja⁴ może poszczycić się więc mniejszymi, bądź większymi sukcesami,

¹ Jose Manuel Barroso podkreślił między innymi, że „Polska prezydencja pracowała z wielkim profesjonalizmem i entuzjazmem. 30 lat po wprowadzeniu stanu wojennego Polska wykazała swoje przywiązanie do Europy, demokracji oraz naszych wspólnych wartości [...]. Polska udowodniła swoją reputację i spełniła nasze oczekiwania, podtrzymała duch partnerstwa w instytucjach europejskich i krajach członkowskich”. Cyt. za: www.polskatimes.pl/artykul/483155,barroso-polska-prezydencja-speelniła-nasze-oczekiwania,id,t.html.

² Przemówienie premiera Donalda Tuska w Parlamencie Europejskim 14 grudnia 2011 r., podsumowujące polską prezydencję, opublikowane na oficjalnej stronie polskiej prezydencji: www.pl2011.eu/content/premier-donald-tusk-podsumował-polska-prezydencje.

³ Badanie opublikowane na oficjalnej stronie polskiej prezydencji: www.pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/spotkania_i_wydarzenia/tabela_prezydencja12_2011.pdf.

⁴ Jak podał 28 grudnia 2011 r. Konrad Niklewicz, rzecznik polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, w czasie polskiej prezydencji odbyły się 452 spotkania, w tym 20 nieformalnych posiedzeń Rady UE i spotkań ministrów UE, 30 konferencji na poziomie ministerialnym oraz ponad 300 spotkań eksperckich. „W sumie na spotkania związane z prezydencją przyjechało do Polski około 30 tys. delegatów, akredytowało się 2150 dziennikarzy, zaś flota prezydencji przejechała 793 tys. km. Przy

a jednym z takich sukcesów miała być umowa Anti-Counterfeiting Trade Agreement (skrót ACTA⁵). Przypomnieć należy, że Anti-Counterfeiting Trade Agreement to handlowa umowa międzynarodowa dotycząca zwalczania obrotu towarami podrobionymi między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi oraz Australią, Kanadą, Japonią, Koreą Płd., Meksykiem, Marokiem, Nową Zelandią, Singapurem, Szwajcarią i Stanami Zjednoczonymi.

Podkreślić wypada, że Unia Europejska jako organizacja posiadająca – od dnia wejścia w życie traktatu z Lizbony – osobowość prawną, może na zasadzie art. 216 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁶ (TFUE)⁷ zawierać umowy międzynarodowe. Co istotne, umowy międzynarodowe zawarte przez Unię wiążą instytucje Unii i państwa członkowskie. Kompetencja Unii Europejskiej do zawarcia umowy ACTA wynika ponadto z art. 207 TFUE, zgodnie z którym Unia Europejska posiada kompetencje w zakresie wspólnej polityki handlowej⁸.

Negocjacje nad ACTA rozpoczęły się w 2007 r. 24 listopada 2010 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję popierającą ACTA, natomiast 24 czerwca 2011 r. Komisja Europejska przedstawiła wniosek w sprawie decyzji Rady dotyczącej podpisania i zawarcia umowy ACTA (KOM (2011) 380). Ostatecznie 16 grudnia 2011 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła porozumienie w sprawie ACTA.

Podkreślić należy, że w uzasadnieniu wspomnianego wniosku, w przedmiocie decyzji Rady (KOM (2011) 380) zawarte zostały ważne deklaracje, między innymi te zawarte w punkcie 6 i 7, zgodnie z którymi w odniesieniu do podpisania i zawarcia ACTA, Komisja zdecydowała się nie wnioskować o wykonanie przez Unię Europejską jej ewentualnych kompetencji w zakresie dochodzenia i egzekwowania praw w postępowaniu karnym na podstawie art. 83 ust. 2 TFUE. Komisja uznała to za stosowne, ponieważ podczas negocjacji ACTA nigdy nie planowano zmiany dorobku prawnego UE ani harmonizacji prawodawstwa UE w zakresie dochodzenia i egzekwowania praw własności intelektualnej w postępowaniu karnym.

Z tego powodu Komisja zawnioskowała o podpisanie i zawarcie ACTA zarówno przez UE, jak i przez wszystkie państwa członkowskie⁹. Co jednak istotne, stanowisko Komisji w odniesieniu do ACTA i art. 83 ust. 2 TFUE pozostaje

okazji sprawowania przewodnictwa w Radzie UE Polska przygotowała bogatą ofertę kulturalną, organizując w kraju i za granicą prawie 4000 koncertów, wystaw i innych wydarzeń artystycznych. Same tylko imprezy towarzyszące najważniejszemu wydarzeniu kulturalnemu – Europejskiemu Kongresowi Kultury – przyciągnęły 200 tys. widzów”. www.pl2011.eu/content/pol-roku-prezydencji-w-liczbach.

⁵ Skrót ten będzie używany w niniejszym opracowaniu.

⁶ Zgodnie z ust. 1 art. 216 TFUE, UE „może zawierać umowy z jednym lub z większą liczbą państw trzecich, jeżeli przewidują to traktaty lub gdy zawarcie umowy jest niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk Unii, jednego z celów, o których mowa w traktatach, albo gdy zawarcie umowy jest przewidziane w prawnie wiążącym akcie Unii, albo gdy może mieć wpływ na wspólne zasady lub zmienić ich zakres”.

⁷ Dz.Urz. UE z 2010 r., C 83/47.

⁸ Zgodnie z art. 3 TFUE, Unia Europejska ma wyłączną kompetencję w dziedzinie wspólnej polityki handlowej.

⁹ KOM (2011) 380 wersja ostateczna, pkt 6.

bez uszczerbku dla stanowiska Komisji, dotyczącego wykonywania w przyszłości przez UE kompetencji dzielonych przewidzianych w art. 83 ust. 2 TFUE w odniesieniu do innych inicjatyw¹⁰.

Zaakcentować zatem wypada, że ACTA jest umową mieszaną, co oznacza, że umowę tę muszą podpisać i ratyfikować zarówno Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa, jak i niezależnie od UE, wszystkie państwa członkowskie UE.

Odnosząc się do Polski, wskazać należy, że 25 listopada 2011 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 216/2011¹¹, zezwalającą na podpisanie przez Polskę ACTA, co zostało uczynione 26 stycznia 2012 r. przez ambasadora Polski w Japonii.

Umowa ACTA zgodnie z art. 40 ust. 1 ACTA wejdzie w życie po upływie trzydziestu dni od dnia złożenia szóstego dokumentu ratyfikacji, przyjęcia lub zatwierdzenia, w odniesieniu do sygnatariuszy, którzy złożyli swoje odpowiednie dokumenty ratyfikacji, przyjęcia lub zatwierdzenia.

II.

O tym, że umowa ACTA stała się „sukcesem polskiej prezydencji” poinformował 20 grudnia 2011 r. na stronach internetowych¹² rządowy Portal innowacji¹³. Informacja ta, która po lawinie krytyki została zmodyfikowana¹⁴, była pokłosiem zamieszczonej kilka dni wcześniej, a dokładnie 16 grudnia 2011 r., wiadomości na stronach internetowych Ministerstwa Gospodarki, która brzmiała następująco:

15 grudnia 2011 r., dzięki staraniom polskiej prezydencji, Rada UE podjęła decyzję o podpisaniu umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrabionymi (Anti-Counterfeiting Trade Agreement – ACTA). Proces ten był jednym z priorytetów Ministerstwa Gospodarki realizowanych podczas przewodnictwa Polski w Radzie UE. ACTA to umowa międzynarodowa, której celem jest lepsze egzekwowanie praw własności intelektualnej na terytorium 27 państw członkowskich UE oraz Australii, Kanady, Japonii, Republiki Korei, Meksyku, Maroka, Nowej Zelandii, Singapuru, Szwajcarii i USA. Po wejściu w życie ACTA zacznie obowiązywać nowy standard międzynarodowy, bazujący na regulach WTO (TRIPS). Umowa chroni interesy europejskich przedsiębiorców. Zapobiega głównie naruszeniom własności intelektualnej, bez względu na rozmiar prowadzonej działalności gospodarczej, w szczególności w sektorach takich jak rolnictwo, przemysł, sztuka, kultura i nauka. Podpisanie i ratyfikacja ACTA pozwoli na zachowanie konkurencyjności europejskich przedsiębiorców oraz pozytywnie wpłynie na zatrudnienie w UE i relacje handlowe z państwami trzecimi. Wiodącą rolę w procesie uzgodnienia możliwości wyrażenia zgody Rady na podpisanie umowy ACTA odegrał Komitet ds. Polityki Handlowej UE (TPC). Pracom

¹⁰ KOM (2011) 380 wersja ostateczna, pkt 7.

¹¹ RM 111-218-11.

¹² www.pi.gov.pl.

¹³ Będący rządową agencją podległą Ministerstwu Gospodarki.

¹⁴ Tytuł zamieszczonej na stronach Portalu innowacji informacji został zmieniony na: „ACTA a polska prezydencja”, a słowo „sukces” zostało usunięte: www.pi.gov.pl/PARP/chapter_86198, co szeroko komentowały polskie media (zob. Polskie Radio z 22 stycznia 2012 r.: www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/521954,ACTA-to-sukces-polskiej-prezydencji, czy tvn24 z 23 stycznia 2012 r.: www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/acta-sukcesem-polskiej-prezydencji-juz-nie,198174.html).

TPC w II półroczu 2011 r. przewodniczyli przedstawiciele Departamentu Polityki Handlowej Ministerstwa Gospodarki. Po pozytywnej decyzji ze strony Rady, porozumienie będzie skierowane do Parlamentu Europejskiego w celu wyrażenia zgody na jego zawarcie¹⁵.

Czy po upływie roku od zamieszczenia tych informacji, można choć w części obronić tezy przedstawione przez Ministerstwo Gospodarki i Portal innowacji, jakoby ACTA była ważną i potrzebną umową nie tylko dla Polski, ale i dla całej Unii Europejskiej, a tym samym by stanowiła po części „sukces polskiej prezydencji”?

III.

Jak była mowa powyżej, ACTA to umowa międzynarodowa, której celem jest lepsze egzekwowanie praw własności intelektualnej. W uzasadnieniu wniosku w przedmiocie decyzji Rady (KOM (2011) 380), umowa ta

[...] ma na celu ustanowienie kompleksowych międzynarodowych ram, które będą dla UE pomocą w działaniach służących temu, by skutecznie wyeliminować naruszanie praw własności intelektualnej. Naruszanie ich osłabia prowadzony zgodnie z prawem handel i konkurencyjność UE, co ma negatywne konsekwencje dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. ACTA zawiera aktualne przepisy dotyczące dochodzenia i egzekwowania praw własności intelektualnej, w tym przepisy w sprawie środków egzekucyjnych stosowanych w postępowaniu cywilnym, karnym, przy kontroli granicznej i w środowisku cyfrowym, przepisy w sprawie solidnych mechanizmów współpracy między stronami ACTA służących egzekwowaniu prawa, oraz w sprawie ustanowienia najlepszych praktyk w obszarze dochodzenia i egzekwowania praw własności intelektualnej.

Pozytywną ocenę skutków związania się umową ACTA prezentował również rząd polski w projekcie stanowiska z 15 lipca 2011 r., gdzie między innymi podkreślił, że:

Przystąpienie Unii Europejskiej do umowy ACTA, a tym samym poprawa standardów ochrony europejskich właścicieli praw własności intelektualnej poza jej granicami, przyczyni się do zmniejszenia strat spowodowanych zjawiskami piractwa i podrabiania towarów, a tym samym spowoduje pozytywne skutki dla gospodarki¹⁶.

Choć cel zawarcia umowy ACTA, powołując się na te informacje, wydawał się słuszny, ratyfikacja ACTA w Polsce, jak i w wielu innych państwach członkowskich Unii Europejskiej, a także w samej Unii, napotyka jednak trudności, wywołuje bowiem nie tylko sprzeciw społeczny, ale także obawy ekspertów, naukowców, czy jak ma to miejsce na przykład w Polsce – organów, takich jak Rzecznik Praw Obywatelskich¹⁷ czy Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych.

¹⁵ www.mg.gov.pl/node/15111.

¹⁶ Projekt stanowiska RP z 15 lipca 2011 r., s. 10.

¹⁷ W dalszej części opracowania może być używany skrót: RPO; Rzecznik.

Dzieje się tak dlatego, że pomimo deklaracji Komisji Europejskiej zawartej w cytowanym wyżej uzasadnieniu wniosku, w przedmiocie decyzji Rady (KOM (2011) 380), że ACTA nie wpłynie na prawo UE¹⁸, a jednocześnie

[...] jest porozumieniem zrównoważonym, gdyż w pełni respektuje prawa obywateli i interesy ważnych zainteresowanych stron, takich jak konsumenci, dostawcy usług internetowych i partnerzy z krajów rozwijających się¹⁹,

a także deklaracji Rządu RP zawartej w projekcie stanowiska z 15 lipca 2011 r.²⁰, że ACTA nie będzie wymuszała dokonywania zmian w prawie polskim – umowa ACTA może jednak doprowadzić do zmian na gruncie prawa polskiego, a także może naruszać prawa i wolności obywatelskie.

IV.

Jak było to już podkreślone, wątpliwości co do zasadności związania się przez Unię Europejską i poszczególne państwa członkowskie umową ACTA, wyraził Rzecznik Praw Obywatelskich. Sprawa dotycząca umowy ACTA została podjęta z urzędu w Biurze Rzecznika 23 stycznia 2012 r. i jak głosił oficjalny komunikat, opublikowany na stronie internetowej RPO, sprawa ta dotyczyła

[...] braku konsultacji społecznych przy przyjmowaniu przez Polskę międzynarodowych zobowiązań (ACTA) mogących mieć wpływ na ograniczenie prywatności i wolności słowa obywateli w przestrzeni Internetu²¹.

Dodać również należy, że po podjęciu sprawy, do Biura Rzecznika wpłynęło od obywateli ponad 1200 skarg²² dotyczących ACTA. Już 25 stycznia 2012 r Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do premiera w sprawie ACTA²³. W wystąpieniu tym wskazywał na liczne zagrożenia, jakie może nieść za sobą ratyfikowanie tej umowy. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił również 31 stycznia 2012 r. do ministra administracji i cyfryzacji w sprawie zorganizowania debaty publicznej na temat ratyfikacji ACTA. Rzecznik Praw Obywatelskich zaproponował między innymi przeprowadzenie na największych uczelniach paneli społecznych połączonych z transmisją internetową²⁴. Po tym apelu, takie debaty odbyły się między innymi w Szkole Wyższej Psychologii Społecznej w Warszawie²⁵, na

¹⁸ KOM (2011) 380 wersja ostateczna, pkt 2.

¹⁹ KOM (2011) 380 wersja ostateczna, pkt 3.

²⁰ Projekt stanowiska RP z 15 lipca 2011 r., s. 5.

²¹ www.rpo.gov.pl/index.php?md=9372&s=1#1329825977.

²² Na dzień 20 lutego 2012 r.

²³ RPO-693830-I/12/KMŁ.

²⁴ RPO-R-071-7/2012.

²⁵ 16 lutego 2012 r.

Uniwersytecie Śląskim²⁶, w Krakowskiej Akademii im. Frycza Modrzewskiego w Krakowie²⁷, na Uniwersytecie Łódzkim²⁸ i w Collegium Civitas²⁹. W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich dokonywane były ponadto analizy prawne i konsultacje z ekspertami i organizacjami pozarządowymi w sprawie podpisania przez Polskę umowy ACTA³⁰. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił także 9 lutego 2012 r. z pismem w sprawie umowy ACTA do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, władz Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana i Ombudsmanów państw Grupy Wyszehradzkiej, w którym poinformował o toczącej się w Polsce debacie na temat ACTA, oraz zwrócił się do poszczególnych ombudsmanów o informację i opinie dotyczące ACTA w ich krajach³¹. Te wszystkie aktywności Rzecznika dały asumpt do sporządzenia wielostronicowego stanowiska w sprawie ACTA, skierowanego 20 lutego 2012 r. do Prezydenta RP³². W stanowisku tym RPO zwrócił uwagę na dużą ogólność, nieprecyzyjność i niedookreśloność przepisów umowy ACTA, które istotnie wpływają na możliwość dokonywania niebudzącej wątpliwości interpretacji, a co za tym idzie – precyzyjnego wskazania zawartych w umowie rozwiązań, które będą miały bezpośredni wpływ na sferę praw podstawowych jednostki. Rzecznik w swoim wystąpieniu przedstawił zastrzeżenia co do przebiegu procesu negocjacji i przyjmowania umowy ACTA. Negocjacje w sprawie ACTA były bowiem utajnione, co zdaniem Rzecznika naruszało standardy demokratyczne, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę obecną dążność w ramach Unii Europejskiej do zwiększania partycypacji obywateli w procesie decyzyjnym³³.

Kolejnym istotnym problemem w przypadku ACTA, na jaki zwrócił uwagę Rzecznik, jest brak równowagi pomiędzy egzekwowaniem prawa własności intelektualnej a interesem społeczeństwa, wyrażonym w poszczególnych prawach jego obywateli. Analizując ten aspekt Rzecznik podkreślił, że trzeba wziąć pod uwagę kluczowe obszary, na które wpływ mogą mieć postanowienia umowy ACTA, takie jak: prawo do prywatności i ochrona danych osobowych, prawo do informacji, dostęp do dóbr kultury, wolność słowa, prawo do sądu oraz prawo własności. W ocenie RPO mechanizmy przyjęte przez ACTA mogą mieć wpływ na ograniczenie praw jednostki w tych obszarach³⁴. Rzecznik podkreślił, że

[...] w ramach umowy ACTA funkcjonuje szereg regulacji dotyczących przekazywania danych osobowych, mogących wchodzić w potencjalny konflikt z przywołanym wyżej standardem.

²⁶ 20 lutego 2012 r.

²⁷ 24 lutego 2012 r.

²⁸ 27 lutego 2012 r.

²⁹ 22 marca 2012 r.

³⁰ W tym np. z Fundacją Panoptykon, czy reprezentantem środowiska internautów Piotrem Wąglowskim.

³¹ www.rpo.gov.pl/index.php?md=9372&s=1#1329825977.

³² RPO-693830-I/12/KMŁ/MW.

³³ Zob. stanowisko RPO z 20 lutego 2012 r., RPO-693838-I/12/KMŁ/MW, s. 3–8.

³⁴ Zob. stanowisko RPO z 20 lutego 2012 r., RPO-693838-I/12/KMŁ/MW, s. 10–12, 16–17.

Odpowiednie przepisy znajdują się m.in. w sekcjach dotyczących dochodzenia i egzekwowania praw w postępowaniu cywilnym, środków stosowanych przy kontroli granicznej oraz dochodzenia i egzekwowania praw własności intelektualnej w środowisku cyfrowym. Przepisy te łączy wspomniane wyżej duży stopień ogólności oraz niejasności oraz trudność odniesienia zawartych w nich norm do europejskiej i krajowej regulacji ochrony danych osobowych, co byłoby bardziej zrozumiałe w wypadku regulacji *soft law*, ale jest niedopuszczalne w wypadku wiążących instrumentów prawa międzynarodowego³⁵.

Rzecznik zwrócił również uwagę na niedoskonałości przepisów ACTA o charakterze cywilnoprawnym, w tym np. w zakresie określenia podstaw do obliczenia wysokości odszkodowania za naruszenie praw własności intelektualnej. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 3 lit. b umowy ACTA, jedną z wartości, która może stanowić podstawę do obliczenia odszkodowania, jest

(i) ilości towarów stanowiących naruszenie przedmiotowych praw własności intelektualnej w rzeczywistości przypisanych osobom trzecim, pomnożonej przez kwotę zysku na jednostkę towarów, które byłyby sprzedane przez posiadacza praw, gdyby nie doszło do naruszenia.

Inaczej mówiąc, jest to kwota, jaką uzyskałoby się sprzedając np. wszystkie wytworzone „podróbki” po cenie oryginałów. Tymczasem jest to kwota zupełnie oderwana od rzeczywistej straty posiadacza praw autorskich – zakładająca, że po pierwsze, naruszciciel sprzedałby wszystkie towary, po drugie, w cenie oryginałów. Taki sposób obliczania odszkodowania stoi w sprzeczności z utwalonymi w prawie europejskim i polskim³⁶. Kontrowersje związane z przepisami umowy ACTA wzbudziło ponadto uregulowanie z ust. 4 art. 27 ACTA³⁷, zgodnie z którym strony mogą przewidzieć

[...] możliwość wydania przez swoje właściwe organy dostawcy usług internetowych nakazu niezwłocznego ujawnienia posiadaczowi praw informacji wystarczających do zidentyfikowania abonenta, co do którego istnieje podejrzenie, że jego konto zostało użyte do naruszenia, jeśli ten posiadacz praw zgłosił w sposób wystarczający pod względem prawnym żądanie dotyczące naruszenia praw związanych ze znakami towarowymi, praw autorskich lub praw pokrewnych i informacje te mają służyć do celów ochrony lub dochodzenia i egzekwowania tych praw.

Wprawdzie w przepisie tym znajduje się zapewnienie, że procedury w tym zakresie będą

[...] stosowane w sposób, który pozwala uniknąć tworzenia barier dla zgodnej z prawem działalności, w tym handlu elektronicznego, oraz, zgodnie z prawem Strony, przy zachowaniu podstawowych zasad, takich jak wolność słowa, prawo do sprawiedliwego procesu i prywatności,

³⁵ *Ibidem*, s. 11.

³⁶ *Ibidem*, s. 25.

³⁷ Co jednak istotne, procedury przekazywania danych osobowych uregulowane w ust. 4 art. 27 ACTA są rozwiązaniem fakultatywnym, pozostawionym do uznania stron ACTA.

jednakże omawiane uregulowanie niesie ze sobą zagrożenia nie tylko dla praw internautów, ale również może powodować zmianę na gruncie prawa polskiego przepisów w zakresie odpowiedzialności karnej administratorów danych osobowych. Zastrzeżenia do wspomnianego uregulowania wyraził również Rzecznik Praw Obywatelskich, który w powołanym wyżej piśmie 20 lutego 2012 r. stwierdził, że tak skonstruowany art. 27 ust. 4 ACTA

[...] doprowadzić może w istocie do nałożenia na administratorów danych (w tym np. na dostawców Internetu, właścicieli portali społecznościowych, itp.) obowiązku przekazywania podmiotom majątkowych praw autorskich (czyli *de facto* podmiotom prywatnym) danych osobowych podlegających ochronie. Przesłanki możliwości takiego przekazania są natomiast lakonicznie ujęte. Po pierwsze, z literalnego brzmienia ust. 4 art. 27 umowy ACTA wynika, iż do wydania nakazu przekazania danych wystarczy samo podejrzenie, iż konto zostało użyte do naruszenia, bez uprawdopodobnienia takiego podejrzenia, po drugie zaś, przekazywane mają być dane „abonenta”, a nie osoby, która faktycznie dokonuje naruszeń (kwestia ta może mieć natomiast istotne znaczenie w sytuacjach, kiedy z jednego komputera korzysta kilka osób, na przykład członków rodziny). Po trzecie, zastrzeżenie zachowania podstawowych zasad (w tym prywatności) może zapewniać jedynie iluzoryczną ochronę wyliczonych dóbr ponieważ takie ograniczenie nie może wyłączać istoty rozwiązania, jakim jest identyfikacja abonenta. Co więcej, określenie „właściwe organy” oznacza, zgodnie z art. 5 lit. c umowy ACTA „odpowiednie organy sądowe, administracyjne lub organy odpowiedzialne za egzekwowanie prawa zgodnie z prawodawstwem strony”.

Z treści tego artykułu wynika więc że ujawnianie danych może się odbywać bez kontroli ze strony sądu, ponieważ poza organami sądowymi strony mogą upoważniać do tego celu także organy o charakterze administracyjnym, a także organy odpowiedzialne za egzekwowanie prawa, co po raz kolejny stanowi niedookreśloną definicję i budzi wątpliwości co do zamkniętego charakteru katalogu tych organów³⁸.

Umowa ACTA zawiera również przepisy prawnokarne³⁹. Analiza przepisów karnych umowy ACTA, a także polskich przepisów karnych w zakresie szeroko rozumianej ochrony praw własności intelektualnej i praw autorskich oraz praw pokrewnych, uprawnia do stwierdzenia, że polskie prawo w zasadzie spenalizowało już większość⁴⁰ typów czynów zabronionych na gruncie ACTA. Ratyfikacja umowy ACTA mogłaby jednak doprowadzić do ostrzejszej interpretacji obowiązującego w Polsce prawa. Podkreślić bowiem należy, że umowa ACTA posługuje się w wielu fragmentach zwrotami niedookreślonymi. Przykładem takiego zwrotu jest używane w ACTA określenie „piractwa praw autorskich i praw pokrewnych na skalę handlową”⁴¹. Pojawia się wątpliwość, czy znamiona takiego czynu wyczerpują czyny spenalizowane na gruncie prawa polskiego i w tym stanie rzeczy, czy nie zachodziłaby potrzeba spenalizowania dodatkowego typu czynu w pol-

³⁸ Stanowisko RPO z 20 lutego 2012..., s. 13 i 14 i cytowane tam stanowiska doktryny.

³⁹ Zob. sekcja 4 i 5.

⁴⁰ Aczkolwiek nie wszystkie, o czym szerzej poniżej.

⁴¹ Art. 23 ACTA.

skim systemie prawa. Znana bowiem polskiemu systemowi prawnemu definicja legalna „piractwa” odbiega od tej zaproponowanej w ACTA i jest pojęciem nieostрым, co może powodować trudności interpretacyjne, na co wskazywał również Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 20 lutego 2012 r., skierowanym w sprawie ACTA do Prezydenta RP⁴². Takich wątpliwości natury karnej jest więcej, np. na gruncie prawa polskiego, w przeciwieństwie do przepisów karnych ACTA, nie jest spenalizowany czyn zabroniony w postaci umyślnego przywozu i użytku krajowego, w obrocie handlowym i na skalę handlową, etykiet i opakowań. Ponadto ACTA fakultatywnie nakłada na strony możliwość spenalizowania czynu polegającego na kopiowaniu dzieł kinematograficznych podczas seansu filmowego w obiekcie wyświetlającym filmy ogólnie otwartym dla publiczności. Czyn taki również nie jest spenalizowany na gruncie prawa polskiego. Nie jest także oczywiste, w jakich przypadkach, albowiem ACTA posługuje się niedookreślonym zwrotem „w stosownych przypadkach” należałoby wprowadzić zmianę trybów ścigania przestępstw naruszających szeroko rozumiane prawa własności intelektualnej z trybu wnioskowego na tryb z urzędu. Odnosząc się do trybów ścigania przestępstw dotyczących praw autorskich i prawa własności intelektualnej, na gruncie prawa polskiego znakomita większość z przestępstw dotyczących praw autorskich i prawa własności intelektualnej⁴³ ścigana jest na wniosek.

Warto w tym miejscu podkreślić, że na nieprecyzyjność języka umowy ACTA, który pozostawia wiele miejsca na sprzeczne interpretacje wskazuje w „Komentarzu do ACTA” Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji⁴⁴. Ponadto umowa ACTA nie odnosi się również do kwestii związanych z tzw. dozwołonym własnym użytkowaniem, co jest istotne w kontekście polskiego prawa autorskiego. Wskazać bowiem należy, że polska ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych w art. 23 ust. 1 stanowi, iż,

[...] bez zezwolenia twórcy wolno nieodpłatnie korzystać z już rozpowszechnionego utworu w zakresie własnego użytku osobistego. Przepis ten nie upoważnia jednak do budowania według cudzego utworu architektonicznego i architektoniczno-urbanistycznego oraz do korzystania z elektronicznych baz danych spełniających cechy utworu, chyba że dotyczy to własnego użytku naukowego niezwiązanego z celem zarobkowym.

Zgodnie natomiast z art. 23 ust. 2 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych,

[...] zakres własnego użytku osobistego obejmuje korzystanie z pojedynczych egzemplarzy utworów przez krąg osób pozostających w związku osobistym, w szczególności pokrewieństwa, powinowactwa lub stosunku towarzyskiego.

⁴² Stanowisko RPO z 20 lutego 2012...

⁴³ Art. 310 ust.1 ustawy Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 z późn. zm.), por. art. 122 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 z późn. zm.).

⁴⁴ Komentarz MAiC do ACTA, teza 3 s. 1, www.mac.gov.pl/wp-conect/uploads/2012/ACTA-komenatr.pdf.

Wskazać należy, że rozpowszechnianie publiczne (np. na stronie internetowej), bez zgody autora „ściągniętych plików” poza krąg osób wymienionych w art. 23 ust. 2 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, może zostać uznane jako niezgodne z prawem. Dozwolony użytek prywatny wyłączony jest w stosunku do programów komputerowych. Podobnie korzystanie z narzędzi typu „Peer-to-peer” może narazić użytkownika na odpowiedzialność karną, jeśli okaże się, że wraz z pobraniem z sieci określonych treści chronionych prawami autorskimi, udostępniane są one jednocześnie innym użytkownikom. Jak słusznie podkreślił to Rzecznik Praw Obywatelskich w powołanym wyżej piśmie, że wprawdzie na gruncie art. 23 ust. 1 i 2 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych pojawiają się rozbieżności w doktrynie dotyczące zastosowania tego przepisu do sytuacji, w których dochodzi do pobierania do użytku prywatnego treści nielegalnie umieszczonych w sieci (tzn. bez zgody autora), to jednak podkreślić należy, iż tzw. dozwolony użytek prywatny chroni przed odpowiedzialnością karną internautów w wielu sytuacjach, natomiast trudno powiedzieć, czy po ratyfikacji ACTA w Polsce nie będą musiały zostać zmienione przepisy w tym zakresie⁴⁵. Nie jest zatem oczywiste, jak twierdzi to polski rząd w powołanym wyżej stanowisku, że ratyfikacja umowy ACTA nie pociągnęłaby za sobą konieczności zmian w polskim prawie⁴⁶.

Podkreślić w tym miejscu należy, że obawy co do trafności rozwiązań umowy ACTA w zakresie przetwarzania danych osobowych wyraził również Generalny Inspektor Danych Osobowych, który w piśmie z 23 stycznia 2012 r. do ministra administracji i cyfryzacji wskazał, iż dane odnoszące się do naruszeń praw własności intelektualnej i podejrzeń o naruszenia są specjalną kategorią danych, których przetwarzanie jest zazwyczaj zarezerwowane dla organów ścigania i wymaga zastosowania dodatkowych środków zabezpieczających. Tymczasem, w przekonaniu GODO, ACTA nie tylko określa zasady współpracy pomiędzy organami publicznymi, ale również powierza zadania z zakresu egzekwowania prawa prywatnym organizacjom takim, jak dostawcy usług internetowych czy organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi. Jak słusznie zauważył GODO, postanowienia konwencji ACTA nie powinny nadawać dostawcom usług internetowych i organizacjom właścicieli praw własności intelektualnej prawa do monitorowania działań użytkowników on line. Ponadto przetwarzanie danych osobowych przez prywatne organizacje w kontekście egzekwowania prawa powinno mieć miejsce wyłącznie w oparciu o właściwą podstawę prawną, której, zdaniem GODO, nie daje sama konwencja ACTA. Jak zasadnie wskazał ponadto GODO, nie sprecyzowano również obowiązków spoczywających na administratorach danych w państwach trzecich, co winno było nastąpić tak, by istniały skuteczne środki zaradcze i sankcje wobec administratorów danych w przypadku bezpodstawnego przetwa-

⁴⁵ Stanowisko RPO z 20 lutego 2012..., s. 18–19 i cytowane tam stanowiska doktryny.

⁴⁶ Zob. szerzej na temat przepisów karnych ACTA: M. Kolendowska-Matejczuk, *Analiza prawna przepisów karnych Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA)*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2012, nr 2–3, s. 24 i nast.

rzania danych lub innych tego rodzaju zdarzeń⁴⁷. Z powyższych względów Rzecznik Praw Obywatelskich ocenił, że ratyfikacja umowy ACTA mogłaby wyrzucić niekorzystny wpływ na poziom ochrony praw i wolności obywatelskich w Polsce⁴⁸.

V.

Z przedstawionych pokrótce powyżej problemów i zagrożeń, jakie niesłaby za sobą ratyfikacja umowy ACTA, w społeczeństwie polskim rozgorzała dyskusja w tym przedmiocie, a młodzi Polacy „wyszli na ulice” manifestując swoje niezadowolone ze sposobu prowadzenia negocjacji w sprawie ACTA i sprzeciwiając się ograniczeniom przez ACTA wolności w Internecie⁴⁹. Głos młodych Polaków był na tyle silny, że został usłyszany przez polski rząd, w tym premiera, który w lutym 2012 r. zdecydował o zawieszeniu procesu ratyfikacji umowy ACTA w Polsce, oraz przez ministra administracji i cyfryzacji, który w piśmie z 4 kwietnia 2012 r. do uczestników Kongresu Wolności w Internecie podniósł, że

Debata wokół ACTA w ciągu dwóch miesięcy przesunęła sposób myślenia administracji o sieci i o sposobie konsultowania zmian w prawie o co najmniej dwa lata. Kiedy premier Donald Tusk ogłosił 3 lutego, że Polska zawieszona proces ratyfikacji umowy ACTA, chcieliśmy przede wszystkim wysłuchać użytkowników Internetu, ludzi młodych, bo ich głos – co stało się dla nas jasne – nie został odpowiednio uwzględniony w czasie wcześniejszych prac nad umową ACTA. W trakcie rozmów okazało się jednak jasne, że aby myśleć o kompleksowych rozwiązaniach, potrzebujemy zaangażowania nie tylko użytkowników Internetu i nie tylko pokolenia „cyfrowych tubylców” czy „dzieci sieci”, ale także przedstawicieli twórców, biznesu, organizacji społecznych i administracji⁵⁰.

Głos młodych Polaków usłyszany został również w innych krajach europejskich, gdzie zaczęto organizować podobne manifestacje, a apel młodych Polaków w obronie wolności w Internecie rozbrzmiał w innych językach europejskich.

Czy umowę ACTA można zatem postrzegać jako sukces polskiej prezydencji? Można postawić śmiałą tezę, że mimo wszystkich zagrożeń, jakie niesienie za sobą ratyfikacja umowy ACTA, można ją za taki sukces uznać, ale nie w znaczeniu, jakie było prezentowane na stronach Portalu innowacji. ACTA stała się niejako sukcesem polskiej prezydencji w wymiarze społecznym i standardów demokratycznych, stała się bowiem paradoksalnie skutecznym narzędziem w walce o wolność w Internecie i poszanowanie praw człowieka. Głos społeczeństwa okazał się

⁴⁷ Pismo Generalnego Inspektora Danych osobowych z 23 stycznia 2012 r. do ministra administracji i cyfryzacji, s. 3–4, publ. www.mac.gov.pl/dialog.

⁴⁸ Stanowisko RPO z 20 lutego 2012..., s. 28.

⁴⁹ Manifestacje odbywały się zwłaszcza w styczniu i lutym 2012 r.

⁵⁰ www.mac.gov.pl/dzialania/list-michala-boniego-do-uczestnikow-kongresu-wolnosci-w-internecie-5-marca.

na tyle silny, że doprowadził do zablokowania ratyfikacji ACTA⁵¹, co niewątpliwie jest sukcesem demokracji.

Jak się również wydaje, protesty społeczne, działalność ombudsmanów czy organizacji pozarządowych, a w końcu i rządu polskiego⁵², doprowadziły do braku zgody Parlamentu Europejskiego na ratyfikację ACTA przez Unię Europejską⁵³. Umowa ACTA została ponadto skierowana do Trybunału Sprawiedliwości UE i wydaje się, że jej dalszy los w Unii Europejskiej będzie zależeć od opinii Trybunału na temat jej zgodności z prawem UE.

Abstract

ACTA Agreement – the Success of the Polish Presidency in the Council of European Union?

Polish presidency at the Council of European Union which fell for the period from 1 July 2011 to 31 December 2011, in the predominating measuring cup was assessed positively, both by high-ranking officials the EU, Polish government, as well as through the Polish society. The presidency can be proud of smaller or bigger successes and one of such successes was supposed to be an Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA). In the article were brought up issues associated with ACTA, in particular the author focused on threats which this agreement can carry for civil liberties and in the end to answer the question put in the title, whether the ACTA agreement is a success of the Polish presidency in the Council of European Union?

⁵¹ Przynajmniej obecnie.

⁵² Ostatecznie postulował on, aby odrzucić ACTA w obecnym kształcie i nadal pracować nad rozwiązaniami w zakresie prawa własności intelektualnej.

⁵³ Przeciw ACTA było 478 europosłów, 168 się wstrzymało, a za było zaledwie 39.

Tomasz Młynarski

BILANS POLSKIEJ PREZYDENCJI W SEKTORZE ENERGETYCZNYM

Organizacja i przebieg polskiej prezydencji w UE

Przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej, zwane prezydencją, to okres, w którym trzy państwa członkowskie Unii Europejskiej (*Team Presidency*) przez 18 miesięcy kolejno przewodniczą posiedzeniom Rady UE, zmieniając się co pół roku w ramach tzw. trio. Przewodniczenie pracom Rady Unii Europejskiej to duża odpowiedzialność, gdyż jest to jeden z najważniejszych organów decyzyjnych Unii. Kraj sprawujący prezydencję reprezentuje Radę wobec instytucji UE, w szczególności wobec Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Zadanie to wymaga przede wszystkim biegłości proceduralnej i merytorycznej, zarówno na szczeblu politycznym, jak i przede wszystkim urzędniczym. Państwo sprawujące prezydencję prowadzi prace Rady (RUE) i kształtuje jej relacje z partnerami instytucjonalnymi, przewodniczy spotkaniom roboczym, a także staje się gospodarzem większości wydarzeń w UE, nadaje kierunek politycznego rozwoju na wszystkich polach aktywności Unii. Kluczowym zadaniem prezydencji jest wypracowywanie porozumień pomiędzy państwami członkowskimi, szczególnie wtedy, gdy poruszane są kwestie drażliwe i kontrowersyjne.

Ocena skuteczności prezydencji dotyczy sposobu organizacji i samego przebiegu prezydencji, zarówno w aspekcie organizacyjno-zarządczym, jak i merytorycznym w postaci wypracowanych decyzji, a także przez pryzmat kryteriów nieformalnych. W trakcie polskiej prezydencji w Polsce odbyły się 452 spotkania,

w tym 20 nieformalnych posiedzeń Rady UE i spotkań ministrów UE, 30 konferencji na poziomie ministerialnym oraz ponad 300 spotkań eksperckich¹. W Brukseli odbyło się 1940 spotkań, m.in. rady i komitety. W sumie na spotkania związane z prezydenturą przyjechało do Polski około 30 tysięcy delegatów, akredytowało się 2150 dziennikarzy. Z organizacyjnego punktu widzenia, pierwszą polską prezydenturę należy uznać za sukces, zważywszy na ilość wydarzeń i skalę podejmowanych przedsięwzięć, od inicjatyw politycznych po wydarzenia kulturalne.

Uwarunkowania instytucjonalizacji bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej

UE jest znaczącym konsumentem energii zarówno w skali regionalnej, jak i globalnej. Państwa członkowskie UE importują 62% gazu, ponadto 82% zużywanej ropy naftowej oraz 41% węgla². W konsekwencji wspólnota stoi przed wyzwaniem zbudowania jednolitej polityki energetycznej. Konkurencyjność i liberalizacja zasad współpracy są niewystarczające dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego całej unii. Niezbędne jest nowe podejście zakładające bezpieczeństwo dostaw i znalezienie konsensusu wobec ostrych wymagań polityki klimatycznej UE, determinującej strukturę stosowanych paliw w państwach członkowskich UE. Stworzenie zintegrowanego podejścia i wspólnoty interesów w sektorze energetycznym UE jest tym trudniejsze, że państwa mają różne interesy i są niechętne przekazywaniu instytucjom UE prawa do wprowadzenia i realizacji polityki zagranicznej w ramach WPZiB UE. Barię w ustanowieniu wspólnej wizji polityki bezpieczeństwa energetycznego jest fakt, że żaden z krajów nie zamierza pozwolić Brukseli na definiowanie krajowych priorytetów polityki energetycznej.

Kształtując politykę bezpieczeństwa energetycznego, UE pokłada nadzieje w moc rynku i mechanizmy handlu międzynarodowego, w przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych, które dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, nie wahają się użyć wojska. Działania zmierzające do zapewnienia alternatywnych dostaw, szczególnie gazu z Azji Środkowej, są skutecznie niwelowane przez rosyjskie interesy i podważane przez brak jednomyślności krajów UE oraz angażowanie się europejskich koncernów energetycznych w konkurencyjne inwestycje (*South Stream* versus *Nabucco*), które podważają istotę projektów uniezależniających dostawy surowców od Rosji.

¹ *Pół roku prezydentur w liczbach*, www.pl2011.eu/content/pol-roku-prezydentur-w-liczbach [28.12.2011].

² *EU Energy in Figures 2010*, European Commission, Directorate-General for Energy and Transport, DG TREN, www.ec.europa.eu/energy/publications/doc/statistics/part_2_energy_pocket_book_2010.pdf; *Europe Switches to Gas*, Euractiv, www.euractiv.com/en/energy/europe-switches-gas [15.04.2010].

Ograniczanie aktywności Brukseli do polityki liberalizacji rynku i swobodnej konkurencji nie ma dużego wpływu na niezależnienie się od dostawców zewnętrznych wobec braku własnych surowców energetycznych. Unia powinna bardziej angażować się w budowę solidnych podstaw wspólnej polityki energetycznej wobec dostawców zewnętrznych, a także zapewnić ściślejszą współpracę z krajami tranzytowymi, szczególnie z Gruzją i Ukrainą.

Bezpieczeństwo energetyczne będąc częścią systemu bezpieczeństwa narodowego, coraz częściej stanowi kluczowy element polityki nie tylko gospodarczej, ale również zagranicznej współczesnych państw. W tym kontekście UE będzie musiała stawić czoła wielu wyzwaniom związanym ze zmianami geopolityczno-strategicznymi oraz ekonomicznymi. Wyzwaniem, przed którym stoi Komisja Europejska jest wdrożenie skuteczniejszej polityki energetycznej obejmującej m.in. koordynację decyzji swoich państw członkowskich, wsparcie projektów integracji sieci gazociągów wewnątrz Unii, tak aby gaz mógł łatwiej przepływać między państwami członkowskimi na wypadek zakłóceń w dostawach oraz dążenie do uzyskania kompetencji zawierania kontraktów na dostawy surowców w imieniu swoich państw członkowskich. Ponadto podstawą wspólnej europejskiej polityki energetycznej powinna być również zasada solidarności w sytuacjach kryzysowych.

Oczekiwania wobec Polski w sektorze energetycznym

Wśród priorytetów polskiej prezydencji główne cele krążyły wokół zewnętrznego wymiaru bezpieczeństwa energetycznego, stanowiącego część polityki energetycznej UE. W tym sensie polska prezydencja stanowiła dopełnienie prezydencji węgierskiej, która skupiła się na budowaniu wewnętrznego rynku energii. Trudno przeceniać możliwości północnej prezydencji rotacyjnej, w kontekście kompleksowego projektu czy inicjatywy politycznej, obejmującej reformę całego obszaru jednego z rodzajów polityki unijnej. Oczekiwania wobec polskiej prezydencji sprowadzały się zatem do pogłębienia kwestii związanych z unijną polityką energetyczną oraz podkreślenia potrzeby zapewnienia większej spójności europejskiego stanowiska w kwestiach relacji energetycznych z zewnętrznymi partnerami. Innymi słowy, polska prezydencja stanowiła historyczną szansę postępu na rzecz uwspólnotowienia polityki energetycznej Unii. Dlatego wśród priorytetów polskiej prezydencji określonych przez Radę Ministrów, polskie starania zmierzały do wzmocnienia zewnętrznej polityki energetycznej m.in. poprzez zorganizowanie debaty nad kierunkami jej rozwoju w najbliższych latach. W zakresie wewnętrznej polityki energetycznej prezydencja dążyła do postępu nad pakietem infrastrukturalnym i aktami dotyczącymi efektywności energetycznej.

W efekcie Polska stała się promotorem wielu inicjatyw przeprowadzonych w trakcie prezydencji. Pogłębienie współpracy w obszarze energetycznym objęło zapewnienie postępu w dwóch wymiarach:

- wewnętrznym – poprzez dokończenie budowy wspólnego rynku energetycznego, co wymaga m.in. liberalizacji i ujednoczenia przepisów prawnych, stworzenia transeuropejskiej sieci infrastruktury przesyłowej gazu i energii elektrycznej czy regionalnych giełd obrotu energią,
- zewnętrznym – obejmującym m.in. stworzenie zasad reprezentacji UE, ustanowienie mechanizmu wspólnych zakupów surowców energetycznych przez kilka państw członkowskich, negocjowanie umów o dostawy surowców przez KE w imieniu państw, wzmocnienie kompetencji Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki – ACER, tak by uzyskała kompetencje kontroli transakcji z partnerami spoza UE, czy wreszcie opracowane i wdrożenie zasad partnerstwa z Rosją.

Jednym z ważniejszych wyzwań, z jakimi Polska musiała się zmierzyć, było pozyskanie dyplomatycznego poparcia dla przedkładanych projektów rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo energetyczne państw członkowskich UE i Wspólnoty jako całości. Oznacza to przełamanie oporu lub pozyskanie niektórych państw do przyjęcia rozwiązań sprzyjających większemu uwspólnotowieniu sektora energetycznego. Postęp w kierunku uwspólnotowienia sektora energetycznego państw członkowskich UE jest nie tylko oczekiwany na poziomie krajowym, ale także europejskim, wśród pozostałych krajów unii.

Wśród celów polskiej prezydencji określonych w *Programie polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej 1 lipca 2011 r.–31 grudnia 2011 r.*, znajdują się m.in.³:

- zdefiniowanie i pogłębienie zewnętrznej polityki energetycznej UE i wypracowanie rekomendacji dla nowej strategii energetycznej na kolejną dekadę,
- stworzenie mechanizmów monitorowania stanu bezpieczeństwa energetycznego w wymiarze wspólnoty i rozwijanie mechanizmów współpracy efektywności komunikacji państw członkowskich w sytuacjach kryzysowych,
- postęp w sprawie pakietu infrastrukturalnego.

Szczególnym priorytetem polskiej prezydencji było wniesienie istotnego wkładu w zdefiniowanie zewnętrznej polityki energetycznej UE i wzmocnienie tego obszaru współpracy państw członkowskich UE.

Realizacja priorytetów polskiej prezydencji w obszarze energetyki

W trakcie prezydencji przeprowadzona została seria debat na temat obecnych rozwiązań i nowych kierunków działania Unii Europejskiej w zakresie rynku energii, których efektem jest wypracowanie rekomendacji dla RUE i RE. W ten sposób Polska prezydencja istotnie wpłynęła na ukierunkowanie rozwoju współpracy UE w ramach wewnętrznej i zewnętrznej polityki energetycznej.

³ *Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej 1 lipca 2011 r.–31 grudnia 2011 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011.

Przyjęte przez Radę Europejską w dniach 8–9 grudnia 2011 r. wnioski do realizacji dla przyszłych prezydencji i instytucji UE, poprzedzone zostały licznymi inicjatywami, w szczególności spotkaniem Rady ds. Energii, z 25 listopada 2011 r.⁴ W trakcie posiedzenia omawiane były aktualne sprawy znajdujące się w agendzie Rady UE ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii – Energia. Najważniejsze spotkania wysokiego szczebla oraz wydarzenia towarzyszące poświęcone priorytetom prezydencji w obszarze energetyki, zostały omówione poniżej.

NiefORMALNE spotkanie wiceministrów ds. energii

14 lipca 2011 r. w Bełchatowie odbyło się niefORMALNE spotkanie wiceministrów ds. energii. Omawiano zagadnienia dotyczące innowacyjnych technologii niskoemisyjnych oraz możliwości ich wsparcia. Wypracowane przez ministrów uzgodnienia w zakresie niskoemisyjności powinny zostać uwzględnione przez KE w przyszłych działaniach. Z punktu widzenia Polski, której gospodarka w dominującym stopniu oparta jest na technologiach węglowych, dyskusja nad kształtem i założeniami polityki dekarbonizacji są kluczowe. Polska zmierzała w trakcie szczytu w Bełchatowie do uwzględnienia w planach KE (Energy Road map 2050) zróżnicowanej sytuacji energetycznej państw członkowskich⁵.

Posiedzenie Rady UE ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii

Odbyło się w dniach 19–20 września 2011 r. we Wrocławiu⁶. W spotkaniu uczestniczył Komisarz ds. Energii Günter Oettinger, a także ministrowie Europejskiej Strefy Wolnego Handlu (EFTA) i po raz pierwszy w historii ministrowie ds. energii Państw Wspólnoty Energetycznej. Przedmiotem rozmów był kierunek rozwoju zewnętrznej polityki energetycznej w najbliższych latach, wzmacniający głos UE w globalnym dialogu energetycznym. Polska prezydencja podkreślała, że Unia Europejska musi znaleźć sposób na pogodzenie wspólnotowej polityki energetycznej z narodowymi priorytetami w tej dziedzinie⁷.

Polskie starania artykułowały potrzebę ochrony gospodarek narodowych wobec polityki ograniczania emisji CO₂ i wypracowanie optymalnych rozwiązań energetyczno-klimatycznych, które zaakceptują wszystkie kraje członkowskie⁸.

⁴ Rada UE ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii – Energia (TTE-Energy), www.pl2011.eu/presidency_calendar?date_filter_event.

⁵ Polska gospodarka jest ponad 2,5-krotnie bardziej energochłonna niż krajów EU-15.

⁶ NiefORMALNA Rada UE ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii – Energia, www.pl2011.eu/content/niefORMALNA-rada-ue-ds-transportu-telekomunikacji-i-energii-energia [22.09.2011].

⁷ Polska prezydencja w UE, URE, www.prezydencja.ure.gov.pl/portal/ue/38/81/Realizacja_priorytetow_Polskiej_prezydencji_w_obszarze_energetyki.html [09.01.2012].

⁸ W przyjętym przez Radę Europejską w trakcie szczytu w dniach 11–12 grudnia 2008 r., pakiecie energetyczno-klimatycznym, Komisja Europejska (KE) postawiła przed państwami w perspektywie 2020 r., wygórowane cele, potocznie określane mianem „3 x 20”⁷: 1) zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych co najmniej o 20% wobec roku 1990, 2) racjonalizację wykorzystania energii i w konsekwencji ograniczenie jej zużycia o 20%, 3) zwiększenie udziału energii produkowanej z OZE (z 8,5%) do 20% całkowitego zużycia energii w UE, 4) osiągnięcie 10% udziału biopaliw w sprzedaży paliw transportowych.

Uregulowania w dziedzinie energii i klimatu podjęte przez Unię Europejską opierają się na stworzonym europejskim systemie handlu emisjami EU ETS (*European Union Emissions Trading System*), zaś Polska jest jednym z największych konsumentów węgla i w konsekwencji emitentem GHG (286 mln ton CO₂ rocznie, z czego 53% pochodzi z produkcji prądu i ciepła). Toteż polityka energetyczno-klimatyczna UE stwarza dla polskiego sektora energetycznego znaczące obciążenie⁹.

W trakcie spotkania polska prezydencja zabiegała o uznanie roli węgla w bilansie energetycznym, niektórych krajów członkowskich. Wysiłki polskiej prezydencji stanowiły próbę przekonania UE do indywidualnego podejścia w kreśleniu wizji gospodarki niskoemisyjnej, łącząc cel ochrony środowiska naturalnego z uwarunkowaniami gospodarczymi państw członkowskich.

Na spotkaniu zarekomendowano potrzebę konsultacji pomiędzy państwami członkowskimi przy podejmowaniu decyzji, które mogą znacznie wpłynąć na *energy mix* UE lub moce wytwórcze w jednym lub kilku państwach członkowskich (Komisja Europejska powołała grupę koordynującą (*Electricity Coordination Group*), której zadaniem jest monitorowanie sytuacji na europejskim rynku energii i w skład której wchodzi, obok KE, przedstawiciele rządów i regulatorów z krajów UE¹⁰.

Szczyt Partnerstwa Wschodniego

Odbył się 29–30 września 2011 r. Uczestnicy przyjęli wspólną deklarację, wzywającą do wzmocnienia partnerstwa energetycznego w obliczu wzrastającej współzależności energetycznej¹¹. Przyjęto też zobowiązanie na rzecz otwartej polityki w obszarach bezpieczeństwa energetycznego oraz przesyłu i dostaw energii, podjęto decyzję o kontynuacji działań na rzecz integracji rynków energetycznych, w tym w drodze objęcia zainteresowanych krajów Partnerstwa Wschodniego traktatem o wspólnocie energetycznej. Uczestnicy szczytu uzgodnili także działania na rzecz wzmocnienia długofalowego bezpieczeństwa energetycznego, w tym współpracy w zakresie stabilizacji i bezpieczeństwa dostaw i przesyłu energii, bezpieczeństwa jądrowego, konkurencyjnych rynków energetycznych, a także rozwoju infrastruktury z zachowaniem zgodności z rynkowymi zasadami podnoszenia efektywności energetycznej i wykorzystania odnawialnych źródeł energii.

Międzynarodowa konferencja energetyczna w Krakowie

Na konferencji, w dniach 10–11 października 2011 r., polska delegacja wskazała, że w pełni zintegrowany rynek europejski będzie skutecznym narzędziem realizacji wspólnej polityki energetycznej, podkreślając konieczność zintensyfikowania

⁹ Przez lata wysoki udział paliw stałych w krajowym bilansie energetycznym zapewniał dużą samowystarczalność energetyczną kraju, a Polska zachowywała bardzo niski wskaźnik zależności energetycznej od importu źródeł energii tzw. *import dependence*.

¹⁰ *Polska prezydencja w UE, URE...*

¹¹ *Deklaracja warszawskiego szczytu Partnerstwa Wschodniego*, www.pl2011.eu/content/wspolna-deklaracja-warszawskiego-szczytu-partnerstwa-wschodniego.

nakładów inwestycyjnych w infrastrukturę gazową, zwiększenie wydobycia oraz tworzenie sprzyjających warunków prawnych. Zaznaczono też kluczową rolę regulatorów i agencji ACER w realizacji zadań z III pakietu oraz nowych regulacji mających na celu przyspieszenie budowy wspólnotowego rynku (REMIT i EIP – Energy Infrastructure Package). Podkreślono potrzebę zwiększenia własnego wydobycia surowców energetycznych (w tym tzw. gazu z łupków), co pozwoliłoby uniknąć ograniczenia ogromnych wydatków na import surowców i zmniejszyło zależność od dostawców zewnętrznych¹². Komisarz ds. energii Guenther Oettinger podkreślał konieczność integracji infrastrukturalnej rynków regionalnych, zauważając, że niektóre rynki mają tylko jedno połączenie z pozostałą infrastrukturą. Zadeklarował działania KE na rzecz rozbudowy sieci przesyłowej energii elektrycznej i gazu, aby stała się ona tak samo dostępna, jak sieć drogowa czy telekomunikacyjna. W trakcie polskiej prezydencji w październiku 2011 r. KE ogłosiła projekt nowego funduszu infrastrukturalnego *Connecting Europe Facility* (CEF) w ramach wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020. KE planuje przeznaczanie 9,1 mld euro, na projekty integrujące rynek energii w UE (tzw. autostrady energetyczne). Polska skorzysta aż z pięciu na osiem projektów energetycznych (połączeń gazowych i elektroenergetycznych), w tym m.in. z projektu korytarza gazowego Północ–Południe¹³.

Uczestnicy odnieśli się też do nowych uregulowań prawnych na rynku energii (m.in. rozporządzenia w sprawie integralności i przejrzystości rynku energii REMIT), jako niezbędnego elementu implementacji IEM¹⁴. Dyskutowano także o docelowym kształcie wspólnotowego rynku gazu i energii elektrycznej (funkcjonowaniu rynków hurtowych, sieci połączeń pomiędzy rynkami, rozwoju infrastruktury przesyłowej i interkonektorów, zapewnieniu bezpieczeństwa i dywersyfikacji dostaw energii)¹⁵.

Rada ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii (TTE)

Odbyła się 24 listopada 2011 r. w Brukseli. Spotkanie ministrów ds. energii krajów członkowskich w formie Rady ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii, w części energetycznej było najważniejszym tego typu wydarzeniem w omawianym sektorze. Decyzje w sprawie zewnętrznej polityki energetycznej były odzwierciedleniem

¹² *Polska prezydencja popchnie do przodu prace nad pakietem energetycznym*, „Forsal”, www.forsal.pl/artykuly/555270,polska_prezydencja_popchnie_do_przodu_prace_nad_pakiem_energetycznym.html [10.10.2011].

¹³ *Polska skorzysta aż z pięciu na osiem projektów energetycznych*, PAP, 17.10.2011.

¹⁴ REMIT (Regulation on Energy Market Integrity and Transparency) – rozporządzenie w sprawie integralności rynku energii i przejrzystości, które w perspektywie działań ACER oznacza m.in. stały kontakt z władzami regulacyjnymi krajów UE.

¹⁵ *Konkurencyjny i zintegrowany rynek jako gwarant bezpieczeństwa energetycznego UE*, URE, www.prezydencja.ure.gov.pl/porta1/ue/42/83/Konkurencyjny_i_zintegrowany_rynek_jako_gwarant_bezpieczenstwa_energetycznego_UE.html.

głównego priorytetu polskiej prezydencji w tym obszarze. Rada zaaprobowała wzmocnienie zewnętrznej polityki energetycznej UE poprzez m.in. zdefiniowanie zasad rynkowych w relacjach zewnętrznych¹⁶. Przyjęła także kluczowe projekty infrastrukturalne umożliwiające dostawy surowców spoza UE oraz zasady współpracy państw członkowskich na forach międzynarodowych (MAE, IRENA)¹⁷.

Rada przyjęła również projekt dyrektywy o efektywności energetycznej zawierający – zgodnie z polskimi działaniami – formułę elastyczności mechanizmów i środków dojścia do celów określonych przez Komisję Europejską (o 20% do 2020 r.). Projekt stanowi podstawę dla prezydencji duńskiej do osiągnięcia porozumienia międzyinstytucjonalnego z Parlamentem Europejskim. Ministrowie ds. energii omówili także nowe rozporządzenie w sprawie transeuropejskiej infrastruktury przesyłowej, co powinno zapewnić korzystne warunki jej rozbudowy oraz pozytywnie wpłynąć na poprawę bezpieczeństwa dostaw, usprawnić przejście do gospodarki niskoemisyjnej, a także pozwolić na sfinalizowanie tworzenia wewnętrznego rynku energii (projekt rozporządzenia zawiera m.in. propozycje działań na rzecz skrócenia czasu wydawania pozwoleń, mechanizmu podziału kosztów związanych z realizacją transgranicznych projektów oraz stworzenia zachęt inwestycyjnych)¹⁸.

Ważnym efektem zabiegów polskiej prezydencji było także porozumienie państw członkowskich, narodowych organów regulacyjnych oraz operatorów systemów przesyłowych, a na szczęblu UE agencji regulatorów ACER, ENTSO i Komisji Europejskiej, zbliżające UE do zakończenia budowy jednolitego rynku energii w 2014 r. Zakłada się zharmonizowanie przepisów dotyczących rynków i sieci, promowanie inicjatyw regionalnych i regionalną integrację rynków, a także wdrożenie nowych unormowań dotyczących rynku wewnętrznego¹⁹. Dodatkowo w październiku 2011 r. przyjęto (weszło w życie 28 grudnia 2011 r.) rozporządzenie w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii (REMIT).

Konferencja Strategic Energy Technology Plan

Otrzymała się 28–29 listopada 2011 r. w Warszawie, zaś jej efektem było przyjęcie deklaracji warszawskiej, zawierającej rekomendacje w sprawie osiągnięcia siedmiu inicjatyw w dziedzinie innowacyjnych, efektywnych i przyjaznych środowisku technologii energetycznych (*Strategic Energy Plan*, SET-Plan). Środkiem ich osiągnięcia ma być zapewnienie stabilnego finansowania działań określonych w deklaracji przez współpracę UE i jej państw członkowskich z instytucjami finansowymi, takimi jak Europejski Bank Inwestycyjny (European Investment Bank)²⁰.

¹⁶ *Najważniejsze rezultaty prac prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej*, www.pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/spotkania_i_wydarzenia/osiagniecia_pl_prez.pdf [22.12.2011].

¹⁷ *Polska prezydencja w UE*, URE...

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

Konferencja ONZ w sprawie zmian klimatu (COP-17)

Odbyła się w dniach 28 listopada–9 grudnia 2011 r. w Durbanie. Założenia przyjęte pod koniec konferencji stanowią duży sukces zarówno całej UE, jak i polskiej prezydencji, która w ramach sprawowania przewodnictwa kierowała międzyresortowymi pracami związanymi z koordynacją stanowiska UE i następnie prezentowała je na forum globalnym²¹. Rada UE ds. Środowiska zatwierdziła wspólne stanowisko w postaci konkluzji Rady, przy dużym zaangażowaniu polskiej prezydencji, która pełniła główną rolę w procesie negocjacyjnym w imieniu UE. Ponad 190 krajów, które podpisały Konwencję klimatyczną ONZ, zgodziło się na plan dojścia do nowego globalnego porozumienia o ochronie klimatu, poprzez przyjęcie do 2015 r. nowego wiążącego porozumienia obejmującego wszystkie kraje (obowiązującego po 2020 r.)²². W ten sposób wysiłki na rzecz ochrony klimatu i ograniczania emisji będą podejmowały, oprócz UE, pozostałe kraje rozwinięte i rozwijające się, przede wszystkim główni emitenci zanieczyszczeń do środowiska: Chiny, Indie i Brazylia²³. Powstanie także tzw. zielony fundusz klimatyczny, który finansował będzie projekty dotyczące redukcji emisji CO₂ i adaptacji do zmian klimatu. Niemcy i Dania zgodziły się przekazać łącznie ponad 50 mln euro na uruchomienie funduszu. Inne decyzje to utworzenie systemu zarządzania emisjami w leśnictwie²⁴. Rozwiązanie to stwarza dodatkowe możliwości włączenia polskiego leśnictwa w handel emisjami, co pozytywnie zwiększy krajowy bilans CO₂.

Ocena polskiej prezydencji w sektorze energetycznym

Polska przez prezydencję w Radzie UE zyskała historyczną szansę na kreowanie kierunku polityki UE w sektorze energii. Należy stwierdzić, że polskie postulaty i wysiłki były zgodne z interesem krajowym, ale równocześnie wpisywały się w interes bezpieczeństwa energetycznego całej Unii. Polska aktywnie zainicjowała dyskusje w zakresie zniesienia wewnętrznych barier dla stworzenia wspólnego rynku energetycznego, w tym nowych rozwiązań legislacyjnych i pozalegisłacyjnych, które pozwoliłyby zachować konkurencyjność europejskiego sektora energetycznego (m.in. nad rozporządzeniem o integralności i transparentności rynku energii).

Polska prezydencja wniosła wkład w zdefiniowanie zewnętrznej polityki energetycznej UE przez przeprowadzenie serii debat nad sposobami rozwoju tej polityki w najbliższych latach oraz mechanizmami, które pomogłyby wzmocnić

²¹ *Ibidem*.

²² *Sukces konferencji klimatycznej w Durbanie*, 11.12.2011, www.pl2011.eu/content/sukces-konferencji-klimatycznej-w-durbanie.

²³ *Sukces konferencji klimatycznej w Durbanie*, „Nowa Energia”, 12.12.2011, www.nowa-energia.com.pl/2011/12/12/sukces-konferencji-klimatycznej-w-durbanie.

²⁴ *Przełom na szczycie klimatycznym ONZ – kontynuacja protokołu z Kioto, w przyszłości zobowiązania dla wszystkich*, Ministerstwo Środowiska, www.mos.gov.pl/artukul/7_17526.html [09.12.2011].

głos UE w globalnym dialogu energetycznym. W zakresie bezpieczeństwa energetycznego udało się wzmocnić zewnętrzny wymiar energetycznego dialogu UE przez:

- wzmocnienie koordynacji zewnętrznego wymiaru europejskiej polityki energetycznej oraz wyraźne wskazanie instrumentów i struktur jej realizacji,
- wzmocnienie systemu koordynacji, m.in. w odniesieniu do przygotowania wspólnych stanowisk państw członkowskich,
- uzgodnienie katalogu organizacji międzynarodowych, w ramach których UE będzie dążyła do prezentowania spójnego stanowiska,
- zapewnienie postępu w pracach na projektem dyrektywy dotyczącej efektywności energetycznej²⁵.

W przyjętych w Brukseli konkluzjach Rady Europejskiej w dniach 8–9 grudnia 2011 r. w zakresie energetyki, polska prezydencja wyznaczyła kierunek dalszego rozwoju polityki energetycznej zapewniając istotne postępy w realizacji wytycznych określonych w lutym 2011 r. przez Radę Europejską w sprawie sfinalizowania tworzenia rynku wewnętrznego do 2014 r. Zwiększono efektywność energetyczną i zadecydowano o rozwoju infrastruktury oraz zapewnieniu spójności w stosunkach zewnętrznych UE. Rada Europejska przyjęła uzgodnienie dotyczące połączeń międzysystemowych północ–południe w Europie Środkowo-Wschodniej. Odnotowała też konieczność kontynuowania działań w zakresie²⁶:

- wdrożenia przez państwa członkowskie przepisów dotyczących rynku wewnętrznego,
- zapewnienia, by żadne państwo członkowskie UE nie pozostawało poza europejskimi sieciami gazowymi i energetycznymi po roku 2015 r., oraz stanęło w obliczu zagrożenia swojego bezpieczeństwa energetycznego w wyniku braku odpowiednich połączeń,
- przyjęcia porozumienia odnośnie efektywności energetycznej, zapewniające elastyczne osiągnięcie celu 20% do 2020 r.,
- przyjęcia porozumienia odnośnie do infrastruktury energetycznej,
- realizacji konkluzji Rady z 24 listopada 2011 r. w sprawie wzmocnienia spójności i koordynacji zewnętrznej polityki energetycznej UE, przy zapewnieniu m.in., że umowy z kluczowymi krajami dostawcami i krajami tranzytu są w pełni zgodne z unijnymi przepisami dotyczącymi rynku wewnętrznego,
- porozumienia odnośnie strategii niskoemisyjnej i planu działań do roku 2050.

Dodatkowo wzmocniono system bezpieczeństwa elektrowni jądrowych w UE przez zobowiązanie oceny stanu instalacji jądrowych w UE i złożenia na tej podstawie sprawozdania. W tym kontekście Rada Europejska wezwała do:

²⁵ *Prezydencja w Radzie UE. Bilans polskich doświadczeń*, Ministerstwo Gospodarki, www.mg.gov.pl/files/upload/15250/Prezentacja_PrezydencjwRadzieUEBilanspolskichdowiadcz.pdf [11.01.2012].

²⁶ *Rada Europejska 9 grudnia 2011 r.*, Konkluzje, Bruksela, 25 stycznia 2012 r. (27.01) EUCO 139/1/11 REV1, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/126721.pdf.

- pełnego i terminowego wdrożenia dyrektywy dotyczącej bezpieczeństwa jądrowego oraz dyrektywy w sprawie odpowiedzialnego i bezpiecznego gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi,
- dalszego priorytetowego traktowania kwestii kompleksowego przeglądu bezpieczeństwa jądrowego i przedstawienia końcowego sprawozdania na temat testów wytrzymałościowych do czerwca 2012 r.,
- wzmoczonych wysiłków na rzecz pełnego włączenia wszystkich krajów sąsiadujących z UE do działań w ramach testów wytrzymałościowych dotyczących bezpieczeństwa i na rzecz poprawy ram bezpieczeństwa jądrowego zarówno w UE, jak i na arenie międzynarodowej,
- dalszych prac nad środkami ochrony instalacji jądrowych w UE i jej sąsiedztwie oraz przedstawienia końcowego sprawozdania do czerwca 2012 r.²⁷

Za porażkę należy uznać fakt, przyjęcia przez KE pod koniec polskiej prezydencji w połowie grudnia 2011 r. dokumentu „Energy Roadmap 2050”. Zakłada on całkowite ograniczenie emisji gazów cieplarnianych (GHG do 80–95%) i CO₂ (86–88%) poniżej poziomu z 1990 r. w 2050 r.²⁸ Plany KE dążą do całkowitego odejścia od węgla w perspektywie 2050 r., w produkcji energii w Europie, co ma przynieść niemal zupełny brak emisji CO₂ w tym sektorze (96–99% poniżej roku 1990). W 2050 r., emisja CO₂ z produkcji energii elektrycznej i ciepła spadnie prawie o 70% w stosunku do 1990 r.

Według Komisji, dekarbonizacja gospodarki (przez zwiększenie wykorzystania OZE i energetyki jądrowej) ma być receptą na uniezależnienie się od importu surowców energetycznych spoza Unii, a także impulsem pobudzającym innowacyjność i tworzenie miejsc ekopracy, a także unowocześnienie gospodarek krajów członkowskich. Wiele państw Europy Zachodniej opowiada się za rozwojem przemysłu „zielonej gospodarki”, a tym samym bardziej ambitną polityką klimatyczną UE. Ochrona środowiska cieszy się bowiem dużym poparciem społecznym, legitymizując głębszą integrację unii w tym sektorze.

Jednak z punktu widzenia Polski odejście od węgla spowoduje drastyczną podwyżkę cen energii²⁹. Według prognozy Banku Światowego, realizacja europejskiego pakietu klimatyczno-energetycznego kosztować będzie polską gospodarkę utratę 1,4% PKB rocznie do 2020 r., przy wskaźniku średnio 0,55% dla UE. Wzrost kosztów produkcji oraz cen energii może doprowadzić do zjawiska *carbon leakage*, czyli migracji przemysłu poza obszar objęty restrykcjami europejskiej polityki klimatycznej, np. na Ukrainę (zagrożenie dotyczy m.in. produkcji stali, aluminium,

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Commission staff working document Impact assessment accompanying document to the communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050*, Brussels, 08.03.2011.

²⁹ Unijna polityka klimatyczna niebezpieczna dla polskiej gospodarki, Krajowa Izba Gospodarcza, www.kig.pl/informacje-prasowe/2484-unijna-polityka-klimatyczna-niebezpieczna-dla-polskiej-gospodarki-.html [29.06.2011].

przemysłu chemicznego, budowlanego), a w najczarniejszym scenariuszu nawet doprowadzić do likwidacji niektórych branż. Spadek PKB, ucieczka przemysłu będzie z kolei nieść poważne skutki społeczno-gospodarcze, w szczególności wzrost bezrobocia.

Znalezienie sposobów wyjścia (*opting out*) dla państw członkowskich UE, opartych na technologiach węglowych, przy zachowaniu postulowanych celów, m.in. ograniczenie emisji CO₂ o 20%, byłoby niewątpliwym osiągnięciem polskiej prezydencji. Dokument „Energy Roadmap 2050” jest wyłącznie propozycją dotyczącą przebudowy europejskiego sektora energetycznego, która poddana została dyskusji przez państwa członkowskie. Na początku marca 2012 r., w trakcie prezydencji duńskiej, podczas spotkania unijnych ministrów środowiska w Brukseli, Polska zawetowała unijny plan walki ze zmianami klimatycznymi, przewidujący redukcję emisji dwutlenku węgla o 80% do 2050 r.³⁰ Polska argumentowała, że Wspólnota nie może brać na siebie jeszcze większych zobowiązań, bo jest na to za wcześnie i postulowała, aby UE zaczekała na zakończenie światowych negocjacji klimatycznych (w 2015 r.) tak, by zobaczyć jakie stanowisko przyjmą najwięksi emitenci – Stany Zjednoczone, Chiny i Rosja³¹. Unijna Komisarz ds. klimatu Connie Hedegaard oświadczyła, że przejście do gospodarki niskoemisyjnej będzie kontynuowane przez 26 państw UE, wzywających KE do dalszej pracy w tym celu. Polskie odosobnione weto w sprawie tzw. milowych kroków na drodze do redukcji CO₂ w UE do 2050 r., nie powstrzyma Europy przed dekarbonizacją gospodarek³². Taka kolejność zdarzeń świadczy o małym zaangażowaniu polskiej prezydencji we współpracy z KE i małym wpływie na prace w Komisji. Prezydencja reprezentuje bowiem Radę UE wobec instytucji UE, w szczególności wobec Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Zadanie to wymaga przede wszystkim biegłości proceduralnej i elastyczności politycznej.

Nie udało się także pozyskać partnerów europejskich do wsparcia poszukiwań i wydobycia gazu niekonwencjonalnego w Europie. W świetle polityki klimatyczno-energetycznej UE, gaz łupkowy mógłby pełnić rolę „pomostową” w procesie przejścia do gospodarek niskoemisyjnych z równoległym rozwojem odnawialnych źródeł energii (OZE). Rosnące lobby ekologiczne skutecznie wywiera jednak presję na ośrodki decyzyjne, determinując kształt polityki energetycznej UE. Działania legislacyjne komisji ds. środowiska w PE obejmujące środowiskowe regulacje wspólnotowe, mogą znacznie podwyższyć koszty i obniżyć konkurencyjność cenową gazu łupkowego w stosunku do importu tego surowca z Rosji,

³⁰ Prezydencja duńska, choć należy do tria 18-miesięcznej prezydencji rotacyjnej (Polska, Dania, Cypr), dąży do tego, by mówić wspólnym głosem jednej UE, jednak trudno nie zauważyć, że kraj ten jest liderem w sektorze tzw. zielonych technologii, m.in. paneli fotowoltaicznych i turbin do wiatraków, co determinowało duńskie działania w sprawie przyjęcia dokumentu.

³¹ A. Jaryczewski, *Polskie weto dla redukcji CO₂*, Polskie Radio, www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/563095,Polskie-weto-dla-redukcji-CO2 [09.03.2012].

³² *Komisarz ds. klimatu zapowiada, że ominie polskie weto*, www.wyborcza.biz/biznes/1,100896,11320311,Komisarz_ds_klimatu_zapowiada_ze_ominie_polskie.html [10.03.2012].

a w konsekwencji wpłynąć na ograniczenie jego wydobycia w UE. Polskiej prezydencji nie udało się także określić miejsca polityki energetycznej w odniesieniu do zadań polityki spójności, tzn. zdefiniować, w jakim stopniu planowany zakres interwencji funduszy w latach 2014–2020 będzie współfinansował projekty dotyczące bezpieczeństwa energetycznego.

Podsumowanie

W zakresie logistycznym i organizacyjnym polska prezydencja odniosła sukces. Polska dobrze poradziła sobie w zakresie sprawności organizacyjnej i technicznego przygotowania przebiegu prezydencji. W zakresie merytorycznym nie była przełomowa, ale stanowiła ważny krok w kierunku pogłębienia współpracy ponadnarodowej w sektorze energetycznym. Ambitny katalog inicjatyw zapewniających postęp w budowie wspólnej wewnętrznej polityki energetycznej został częściowo zrealizowany. Zgodnie z oczekiwaniami, przygotowano fundament pod budowę mechanizmów zewnętrznej polityki energetycznej UE. Propozycje obejmowały skoordynowanie działań wszystkich instytucji unijnych, co pozwoliłoby unii w przyszłości skuteczniej podejmować decyzje w dziedzinie zewnętrznej polityki energetycznej. W ten sposób polska prezydencja w sektorze energetycznym nakreśliła cele długoterminowe i zainicjowała głębszą dyskusję nad dokończeniem budowy wspólnego rynku energetycznego oraz stworzeniem mechanizmów konsultacji zewnętrznego wymiaru bezpieczeństwa energetycznego.

Bilans działań i inicjatyw dotyczących zewnętrznego wymiaru unijnej polityki energetycznej, podjętych w czasie prezydencji jest duży. Przyjęcie przez kraje UE zasad koordynacji współpracy energetycznej to duże osiągnięcie polskiej prezydencji, które pozwoli na zwiększenie bezpieczeństwa dostaw energii w Europie. Sukcesem prezydencji jest przekonanie partnerów europejskich do poparcia rozwoju mechanizmów solidarności energetycznej (stworzenie nowej dyrektywy *Energy Efficiency and Services Directive*, ESD) oraz wypracowanie zasad wczesnego ostrzeżenia na wypadek kryzysu. Prezydencja zaproponowała mechanizm monitorowania stanu bezpieczeństwa energetycznego UE, wzmocnienie kompetencji ACER i konieczność budowy istniejących połączeń międzysystemowych, czy stworzenie tzw. kodeksów sieci. Przyjęcie przez KE pakietu infrastrukturalnego oznacza zapewnienie finansowania strategicznych projektów połączeń energetycznych.

Zapewnienie koordynacji pozwoli na stworzenie swego rodzaju mechanizmu regulacji polityki energetycznej poszczególnych państw członkowskich i zbliżenie strategii narodowych w tym obszarze. Ograniczy to sytuacje, w których strategie te były konkurencyjne względem siebie ze względu na rozbieżności interesów poszczególnych państw i narodowych operatorów energetycznych. Nie udało się też uzyskać wsparcia UE na rzecz upowszechnienia technologii wydobycia gazu ziemnego metodami niekonwencjonalnymi (technologii *horizontal drilling* i złóż tzw.

shale gas). Uzyskanie wsparcia dla rozwoju technologii wydobycia gazu z łupków stanowiłoby potwierdzenie europejskiej solidarności energetycznej gwarantującej rozwój naszego kraju i bezpieczeństwo energetyczne Europy.

Kryzys euro i Arabska Wiosna zepchnęły w cień priorytety polskiej prezydencji UE, takie jak Partnerstwo Wschodnie. Z punktu widzenia narodowych interesów, polska prezydencja nieumiejętnie wpisała oczekiwania w kwestiach związanych z klimatycznym aspektem polityki energetycznej. Przyjęcie dokumentu „Energy Roadmap 2050” pod koniec polskiej prezydencji należy uznać za fiasko. Przyjęcie dokumentu świadczy o braku skuteczności polskiej prezydencji, której nie udało się w planach KE w ramach procesu dekarbonizacji zrównoważyć sposobów wytwarzania energii uwzględniających udział źródeł paliw węglowych. Widać, że prezydencja nie miała pomysłu, jak poradzić sobie z naciskiem UE na odejścia od węgla w sektorze wytwarzania ciepła i elektroenergetycznym. Przyjęcie przez KE strategii „Energy Roadmap 2050” zmusza Polskę do zastąpienia węgla niskoemisyjnymi źródłami energii, co oznaczać będzie kosztowne inwestycje w technologie OZE lub energetyką jądrową. W praktyce oznacza to, że ceny energii elektrycznej w Polsce prawdopodobnie wzrosną o kilkanaście do kilkudziesięciu procent pod koniec obecnej dekady. Za sukces należy uznać natomiast wynegocjowanie globalnego porozumienia w sprawie ochrony klimatu w Durbanie.

Polskie władze podjęły starania wytyczenia ram perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020. Utrzymanie przygotowanych podstaw ram finansowych w trakcie kolejnych prezydencji w ramach grupy trio, uwzględniające przeznaczenie części środków na modernizację sektora energetyki, dopełniłoby sukces prezydencji tym zakresie. W tych staraniach należy eksponować m.in. argument, finansowanie połączeń infrastrukturalnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej oraz inwestycje w niekonwencjonalne technologie wydobycia węglowodorów, w tym tzw. gazu z łupków, znacząco obniżą zależność UE od importu paliw i poprawią bezpieczeństwo energetyczne unii.

Abstract

The Balance of the Polish Presidency in the Energy Security Field

The first Polish EU Presidency can be evaluated as moderately successful. The Presidency has contributed to deepen cooperation in the energy sector and was very successful from organizational and logistics perspective. Priorities in the energy sector included an ambitious catalog of measures, in particular within the external dimension of the EU energy policy. The Polish Presidency outlined long term objectives in the energy sector and initiated a deeper discussion of the completion of common energy market building. Progress and better coordination of Member States' energy policies will increase energy security of the EU. From the point of view of national interests, as a failure can be recognized adoption by the European Commission *Energy Roadmap 2050* document at the end of the Polish presidency as well as not convincing the Commission to find a more flexible options for solving problem of reaching a low carbon economy with respect to circumstances of member countries, with a high degree of carbonization of their economies.

Anna Piziak-Rapacz

PREZYDENCJA POLSKI W RADZIE UE A KWESTIA BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO

Wprowadzenie

Problematyczną kwestią państw w dobie globalizacji jest brak surowców odnawialnych. Wysoki poziom zurbanizowania oraz szybki rozwój gospodarczy wzmagają popyt. Problem ten dotyczy nie tylko wybranych państw, ale całej Unii, która jest zależna od importu. Prezydencja stwarza dobrą okazję do przedstawienia przez państwo swojego stanowiska na forum Unii oraz lepszego zapoznania się z problemem dywersyfikacji kierunków i źródeł pozyskania energii oraz potrzeb konsumpcyjnych poszczególnych państw członkowskich. Państwo przez dobre przygotowanie do prezydencji, a potem przez efektywne działania, jest w stanie wpływać na okresowy kierunek polityki Unii. Przygotowania do objęcia przewodnictwa Polska rozpoczęła w 2007 r. przez: wyznaczenie priorytetów polskiej i europejskiej polityki, promocję kraju, kultury i gospodarki. Powołano też zespół zadaniowego, który miały koordynować prace w tym zakresie.

Celem niniejszej publikacji jest wskazanie działań Polski w ramach prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w aspekcie bezpieczeństwa energetycznego. Pierwsza część pracy omawia pojęcie prezydencji i jak był formowany jej zakres kompetencji w prawie pierwotnym Unii oraz definiuje podstawowe zagadnienia z zakresu bezpieczeństwa energetycznego. Druga wskazuje działania, które Polska uznała za priorytetowe, a trzecia omawia, jak zostały one ocenione w mediach.

Autorka postawiła pytanie o to, w jakim stopniu prezydencja wpłynęła na charakter polskiej polityki bezpieczeństwa energetycznego Polski.

Podstawowe pojęcia i definicje

Rotacyjna prezydencja Rady jest sprawowana w ustalonej kolejności przez poszczególne państwa Unii. Celem jej jest praktyczne zarządzanie procesami Rady i jej organów, które doprowadzają w konsekwencji do uzyskania kompromisu (realizacja zadań określonych w traktatach). Traktat z Lizbony wprowadził istotne zmiany w zakresie prezydencji. Ustanowiony został organ przewodniczącego, który przejął tym samym część kompetencji oraz wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Sześciomiesięczna prezydencja sprawowana jest w grupie trzech państw, a więc w konsekwencji trwa ona osiemnaście miesięcy. Istotę stanowi ewolucja podstaw prawnych prezydencji. Pierwsza wzmianka o tych kompetencjach, to traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali z 1951 r., kolejna to informacja zapisana w traktatach rzymskich: „Prezydencję sprawuje kolejno przez okres sześciu miesięcy każde państwo członkowskie reprezentowane w Radzie, według porządku alfabetycznego”¹. Kolejnym ważnym etapem jest jednolity akt europejski z 1986 r. (wszedł w życie rok później), który sformalizował praktyczne działania rozwijającej się stopniowo formie prezydencji. W celu poprawy współpracy, w 1981 r. w Londynie powołano zespół, w skład którego miało wejść trzech dyplomatów (formalny początek tzw. trójek).

Traktat o Unii Europejskiej, tzw. traktat z Maastricht z 1992 r. (wszedł w życie w 1993 r.) zwiększył kompetencje prezydencji w oparciu o utworzenie trzech filarów. Państwa sprawują prezydencję w tym okresie na sześć miesięcy. Problematyczną kwestię stanowiła kolejność jej sprawowania. Alfabetyczny porządek powodował, że nowi członkowie od razu musieli pełnić tę funkcję, bez wcześniejszego przygotowania. Dlatego też zmienioną formę na kolejność ustalaną przez Radę Unii². Traktat z Amsterdamu sprawił, że prezydencja ściśle odpowiada za wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa (WPZiB), natomiast w ramach III filaru – za negocjowanie umów. Traktat z Nicei podpisany w 2001 r. wszedł w życie w 2003. W ramach prezydencji wprowadził wiele istotnych zmian, np. wspólne planowanie przez wprowadzenie planu strategicznego opracowywanego na trzy lata³.

Rada Unii Europejskiej to instytucja, w ramach której państwa członkowskie spotykają się, aby podejmować decyzje w sprawie polityki poszczególnych obszarów oraz przyjmują akty prawne. Rada i Parlament podejmują decyzje w sprawie aktów prawnych zaproponowanych przez Komisję. Rada ministrów

¹ J. Barcz, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 6.

² *Ibidem*, s. 16.

³ *Ibidem*, s. 19.

spraw zagranicznych ma stałego przewodniczącego, którym jest wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa⁴. Polska prezydencja sprawowana w ramach trio: Polska, Dania, Cypr, rozpoczęła się 1 lipca 2011 r., a zakończyła 31 grudnia 2011 r. Państwa trio opracowały 18-miesięczny wspólny plan, w ramach którego będą sprawowały przewodnictwo. Podział ten wynika z decyzji Rady z 1 grudnia 2009 r., która ustaliła nowy podział na tria prezydencji⁵.

Pojęcie bezpieczeństwa energetycznego nie może być rozpatrywane samodzielnie, lecz jako jeden z elementów szeroko pojętego bezpieczeństwa międzynarodowego. Najprostsza definicja wskazuje, że bezpieczeństwo jest to stan, w którym nie ma niebezpieczeństw we wszystkich płaszczyznach wobec jednostki, struktury narodowej i międzynarodowej⁶. W wymiarze podmiotowym, przedmiotowym i procesualnym jest to pewien stan pewności istnienia jednostek i państw⁷. Bezpieczeństwo jest pojęciem złożonym i składa się na niego wiele faz procesu kształtowania się państwa, na przykład aspekt społeczny, kulturalny, ekonomiczny, religijny, ochrony środowiska itp. Państwa dążą do stworzenia stabilnego systemu opartego na współpracy międzypaństwowej, przykładem mogą być sojusze takie, jak NATO czy Unia Europejska. Przeszkodą są jednak konflikty mające charakter państwowy lub regionalny, których podłożem jest na przykład zasobność kraju w dostępne surowce energetyczne. Wpływają one destabilizująco na systemy państwowe, a więc zagrażają szeroko pojętemu bezpieczeństwu kraju. Istotną rolę odgrywa tu polityka rządu i jej wytyczne oraz proponowane strategie, które mają przeciwdziałać wystąpieniu negatywnych zjawisk, tylko bowiem długofalowa koncepcja działań pozwoli na stabilny i nieprzerwany rozwój państw. Aby to osiągnąć, państwa można podzielić na dwie grupy – unilateralną (państwa działają samodzielnie, bez pomocy innych podmiotów), oraz multilateralną (takie, w których podmioty nawiązują współpracę z innymi uczestnikami na globalnym rynku)⁸.

Pojawia się dodatkowo problem interesów stron i ich rzetelności. Dokonywane wybory pomiędzy interesem własnym a dobrem ogółu mogą mieć znamienny wpływ na obrany kierunek polityki czy współpracy państw.

Nie istnieje definicja, która jednoznacznie określałaby pojęcie bezpieczeństwa energetycznego. Jest ono rozpatrywane przez poszczególne państwa w zależności czynników mających na nie bezpośredni wpływ. Cechą charakterystyczną jest zapewnienie dostaw surowców energetycznych, a w konsekwencji – energii, tak, aby pokryła ona popyt⁹. Rozszerzając tę definicję można dodać, że w każdym czasie, w różnych formach, w wystarczającej ilości i odpowiedniej możliwej do za-

⁴ UE, www.europa.eu/index_pl.htm [12.03.2012].

⁵ www.mg.gov.pl/prezydencja/trio+Prezydencji.

⁶ *Bezpieczeństwo międzynarodowe, teoria i praktyka*, red. K. Żukrowska, M. Gracik, Warszawa 2006, s. 132.

⁷ J. Kukułka, *Narodziny nowych koncepcji bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe...*, s. 40–41.

⁸ Z. Cesarz, E. Stadtmüller, *Problemy polityczne współczesnego świata*, Wrocław 2002, s. 48.

⁹ *Bezpieczeństwo międzynarodowe...*, s. 122.

placenia cenie. Wyróżnia się następujące zagrożenia dla bezpieczeństwa: fizyczne odnoszące się do przerw w dostawach energii, ekonomiczne, gdzie decydującą rolę odgrywa cena, oraz pozostałe, w których mieści się problem postępującej degradacji środowiska naturalnego i jego ochrony¹⁰. Dlatego też wyróżnia się następujące poziomy kształtowania obszaru bezpieczeństwa państwa:

- lokalny, tj. gmina, powiat,
- regionalny w obszarze województwa,
- krajowy,
- wspólnotowy¹¹.

W tym podziale brak jest aspektu międzynarodowego, który opiera się na współpracy zarówno dwustronnej (np. kontrakty długoterminowe, współpraca graniczna), jak i wielostronnej (przedsięwzięcia międzynarodowe).

Od 2004 r. Polska jest członkiem Unii Europejskiej, której polityka wywiera znaczący wpływ na decyzje w zakresie polityki energetycznej państwa. Istotne jest przytoczenie unijnej definicji bezpieczeństwa energetycznego, gdzie jest ono określane jako sytuacja, w której następuje zapewnienie odpowiedniej ilości dostaw paliw i energii na rynek unii, obliczane na podstawie wysokości popytu z roku poprzedniego¹². Wyróżniono współczynnik intensywności energetycznej, który oznacza ilość potrzebnych jednostek energii, która jest wymagana do wytworzenia jednej jednostki dochodu narodowego¹³.

Zapewnienie niezawodności funkcjonowania całego systemu energetycznego jest również przypisywane działalności odpowiednich organów władzy administracyjnej i państwowej, które ustalają ramy prawne działalności podmiotów, opracowują strategię bezpieczeństwa państwa, a także działalność instytucji i organizacji, które wspomagają ten system. O bezpieczeństwie państwa decyduje koordynacja działań i skorelowanie procesów na różnych szczeblach łańcucha organizacji.

Zasoby złóż kopalnych to występujące w skorupie ziemskiej lub na jej powierzchni substancje stałe, ciekłe lub gazowe w ilości pozwalającej na ich wydobycie. Wielkość złóż decyduje o tym, czy wydobycie jest opłacalne ekonomicznie. W gospodarce złoża te określane są mianem zasobów przemysłowych¹⁴. W wyniku odpowiednich działań i procesów podlegają one obróbce chemicznej i są przetwarzane na energię wtórną, np. elektryczną. Natomiast zestawienie udziału energii pierwotnej w ogólnej produkcji energii jest nazywane bilansem energetycznym świata¹⁵. Obecnie przeważającą część bilansu energetycznego państw stanowi na-

¹⁰ K. Żukrowska, *Bezpieczeństwo energetyczne*, [w:] eadem, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, Warszawa 2011, s. 397.

¹¹ T. Z. Leszczyński, *Bezpieczeństwo energetyczne UE do 2030 roku*, Warszawa 2009, s. 13.

¹² *Ibidem*, s. 11.

¹³ *Ibidem*, s. 12.

¹⁴ J. R. Craig, *Zasoby Ziemi*, Warszawa 2003, s. 16.

¹⁵ K. Szamałek, *Podstawy geologii gospodarczej i gospodarki surowcami mineralnym*, Warszawa 2007, s. 61.

dal energia ze źródeł konwencjonalnych, tj. węgla kamiennego, brunatnego, ropy naftowej, gazu ziemnego oraz paliwa jądrowego. Coraz większą rolę przypisują jednak państwa energii uzyskiwanej ze źródeł niekonwencjonalnych, tj. odnawialnych źródeł energii. Ich pozycja w bilansie energetycznych poszczególnych krajów jest coraz większa. Inwestycje w tym sektorze są drogie i wymagają większych nakładów finansowych, co wydłuża w czasie pozyskanie energii z tego źródła. Nośniki energii tworzą baza do pozyskania energii pierwotnej jak i wtórnej:

- energia pierwotna to energia chemiczna, tzw. energia spalania paliw pierwotnych oraz energia pochodząca ze źródeł naturalnych np. energia wiatru, energia słoneczna. Pierwotne nośniki energii to paliwa naturalne, stałe, ciekłe i gazowe,
- energia wtórna natomiast to energia spalania paliw wtórnych oraz energia pozyskiwana z innych nośników wtórnych, tj. paliw ciekłych i gazowych, jak i paliw jądrowych, które powstają w drodze przetwarzania [pierwotnych nośników energii]¹⁶.

Funkcjonowanie każdego systemu obarczone jest pewnym ryzykiem na różnych płaszczyznach. Obecność ryzyka jest źródłem do działań zapobiegawczych, a więc do wyzwań stojących przed każdym z państw, które mają prowadzić do stabilności. Stwierdzenie to wyznacza kierunek omawianego zagadnienia. Bazę analizy stanowią źródła zakłóceń dla dostaw energii. Natomiast główną ich determinantą jest nierównomierne rozmieszczenie surowców energetycznych na świecie i koszty związane z ich wydobywaniem. Zakłócenia w płynności dostaw mogą być wewnętrzne tj. źródło ich powstania leży po stronie państwa lub zewnętrzne wynikające z działalności podmiotów na globalnym rynku energii. W obu tych kategoriach mogą pojawić się nieprzewidziane zdarzenia, które mogą pośrednio lub bezpośrednio wpływać na rynek surowców¹⁷. Dlatego też główną rolą polityki państw jest przeciwdziałanie owemu ryzyku.

Główne założenia i cele polskiej prezydencji

Priorytety półrocznego przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej zostały określone w dokumencie „Program polskiej prezydencji”. Dokument ten określał zarówno unijne potrzeby, jak i stanowisko oraz wytyczne działań polskiego rządu. Prezydencja Polski w radzie Unii Europejskiej to realizacja trzech priorytetów:

- integracja europejska jako źródło wzrostu,
- bezpieczna Europa,
- Europa korzystająca na otwartości¹⁸.

Program polskiej prezydencji zakładał m.in. działanie na rzecz wzmocnienia wzrostu gospodarczego oraz korzystanie z możliwości finansowych Unii na rzecz zwiększania konkurencyjności. Kolejną wytyczną było uczestnictwo w kształto-

¹⁶ J. Gronowicz, *Gospodarka energetyczna w transporcie lądowym*, Poznań 2004, s. 8.

¹⁷ K. Żukrowska, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd...*, s. 396–397.

¹⁸ *Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, www.pl2011.eu, s. 5.

waniu ram finansowych Unii (przyszłe wieloletnie ramy finansowe po 2013 r.). Za priorytet wyznaczono również dążenie do pogłębiania rynku wewnętrznego poprzez ujednoczenie norm prawnych i zasad jego funkcjonowania np. prawo kontaktowe, gdyż ok. 60% transakcji dokonywanych on-line nie jest sfinalizowanych. Polska stoi na stanowisku, że główną rolę w rozwoju gospodarczym państw stanowią małe i średnie przedsiębiorstwa. Dlatego też jest zdania, że sektor ten wymaga wsparcia jak największej liczby inicjatyw. Unia zaproponowała tzw. Forum rynku wewnętrznego (*Single Market Forum* – SIMFO). Jego głównym celem jest podniesienie świadomości przedsiębiorców. Już w lutym 2011 r. Rada Europejska nadmieniła, że istotnym aspektem jest tzw. potencjał intelektualny Europy. Dlatego też Polska prezydencja miała na celu działanie na rzecz poprawy funkcjonowania już istniejących rodzajów polityki i działań Unii, główny cel kooperacja pomiędzy sektorami¹⁹.

Brak samowystarczalności, tj. pokrycia popytu na surowce energetyczne ze źródeł krajowych zmusza Polskę do dywersyfikacji kierunku i źródeł dostaw. Działania te mają zapewnić ciągłość systemu – jego nieprzerwaną pracę. Dlatego też problem pozyskania złóż, a w efekcie energii przeniósł środek ciężkości ze sfery ekonomicznej na polityczną. Stopniowo zaczął on to zajmować coraz większe pole w polityce poszczególnych rządów. W latach 90. głównymi hasłami dla energetyki w Polsce była restrukturyzacja, prywatyzacja, regulacja i deregulacja. Pojęcia te stały się podstawą zmian w obszarze sektora energii w Polsce. XXI w. charakteryzuje się szybkim tempem zmian ku tzw. lepszemu rozwojowi. Rozwiązania proponowane przez poszczególne rządy, to m.in. dostawy gazu z Norwegii (2001), budowa drugiej nitki gazociągu Jamał (2009), dostawy gazu z Morza Kaspijskiego (Odessa–Brody–Płock, 2007), terminal skroplonego gazu ziemnego LNG, który ma zapewnić dostawy tańszego gazu z Bliskiego Wschodu. Alternatywą ma być również wydobycie w przyszłości gazu niekonwencjonalnego z krajowych złóż tzw. gazu łupkowego. Od czerwca 2010 r. trwają prace rozpoznawczo-badawcze, prowadzone przez polskie i zagraniczne przedsiębiorstwa. Eksploatacja ewentualnych złóż będzie możliwa dopiero ok 2020 r. Tu jednak pojawia się owa sporna kwestia koncesji na wydobycie. Organem wydającym koncesje i kontrolującym ten obszar jest Ministerstwo Środowiska. Wiadomo jednak, że odkrycie złóż wiąże się z ich intensywną eksploatacją opartą na nowoczesnej, kosztownej technologii, na którą państwa nie stać, stąd angażowane są prywatne podmioty. Powstaje więc pytanie, kto będzie wydobywał złoża i jakie będzie miał do nich prawo.

Innym rozwiązaniem proponowanym przez rząd ma być energetyka jądrowa. Wytyczne dla jej wdrożenia określił dokument „Polityka energetyczna Polski do 2030 roku”, przyjęty przez Radę Ministrów 10 listopada 2009 r. Za cele szczególne tego projektu wskazana m.in.:

- dostosowanie prawa polskiego,
- wykształcenie kadr dla tego segmentu,

¹⁹ *Ibidem*, s. 8.

- informację i edukację społeczną,
- wybór lokalizacji elektrowni,
- stworzenie zaplecza techniczno-badawczego,
- stworzenie bezpiecznego cyklu obrotu paliwem ze szczególną uwagą rozwiązania kwestii recyklingu²⁰.

Złoża ropy naftowej zlokalizowane są w krajach niestabilnych politycznie, inaczej natomiast sytuacja przedstawia się jeśli chodzi o węgiel kamienny. Analiza przeprowadzona przez World Coal Institute wskazuje, że państwa, które wydobywają węgiel opierają na nim również swoją gospodarkę, np. w Chinach elektrownie oparte są w 78% na węglu. Należy zaznaczyć, że jest to stosunkowo tani surowiec, przez co wykorzystuje się go w wielu krajach jako źródło pozyskania energii. Gospodarka oparta na węglu niesie jednak za sobą negatywne skutki dla środowiska, wpływając na jego szybszą degradację. Stąd też promowana jest polityka odchodzenia od węgla jako podstawowego surowca dla przemysłu²¹.

Rynek gazu nie ma charakteru globalnego. Na regionalnych rynkach kształtuje się charakter współpracy i kierunku dostaw. Główną rolę odgrywa Rosja – monopolista, zaopatrująca rynek europejski. Dyktuje ona pewne warunki i sprawia, że bezpieczeństwo państw europejskich jest zagrożone. Istnieje również możliwość importu gazu z Afryki Północnej, jednak odległość i brak odpowiednich połączeń infrastrukturalnych jest dużą przeszkodą.

Surowce nieodnawialne eksploatowane przez lata wyczerpują się, dlatego można zaobserwować rywalizację o łatwo dostępne zasoby energetyczne, np. o rosyjską ropę pomiędzy USA, Chinami, Indiami oraz państwami UE. Indywidualna polityka krajów może sprzyjać lub ograniczać współpracę między państwami. Dodatkowo pojawiają się problemy związane z możliwościami wydobywczymi państwa i poszukiwanie rynków zasilających. Kraje ograniczają również dostęp do swojego rynku inwestorów zewnętrznych np. Bliski Wschód czy Rosja. Ma to na celu wspieranie rodzimych przedsiębiorstw i zwiększenie bezpieczeństwa kontroli podmiotów energetycznych na krajowym rynku.

Bardzo ważnym problemem są zagrożenia związane z awariami sieci przesyłowych. W świecie stan infrastruktury przeladunkowej i kierunku dostaw ropy naftowej pozwala na stosunkowo łatwą zmianę kierunku dostaw. Natomiast gaz ziemny w międzynarodowej wymianie handlowej wymaga sieci transportowej związanej z kosztownymi inwestycjami na budowę rurociągów oraz ryzyka związanego z realizacją kontraktów długoterminowych charakterystycznych dla tego typu transakcji. Zapewnienie dostaw to zaspokojenie oczekiwania ze strony odbiorców, gospodarki i społeczeństwa popytu na energię. Oparta powinna być na niezawodnych systemach sieciowych lub pośrednikach dostawców, energii lub paliwach odpowiedniego rodzaju i wymaganej jakości, realizowanej np. poprzez

²⁰ *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, Ministerstwo Gospodarki, 10.11.2009, s. 16–17.

²¹ World Coal Association, www.worldcoal.org [28.03.2012].

dywersyfikację kierunków dostaw oraz rodzajów nośników energii²². Państwa zmuszone są do modernizacji infrastruktury i inwestowania w nowe projekty i inwestycje. Nie zawsze jednak są one precyzyjne i skierowane do wszystkich państw w regionie. Omijają często państwa o słabszej pozycji negocjatora, np. Nord Stream (Gazociąg Północny). Inwestycjom przyświeca jeden główny cel – zapewnienie ciągłości dostaw poprzez nowe drogi przesyłu lub dywersyfikację źródeł dostaw (np. Nabucco, South Stream, rozpowszechnienie technologii LNG).

Jednym z filarów rozwoju unii jest polityka energetyczna. Nieprzerwane dostawy energetyczne decydują o bezpieczeństwie energetycznym państwa. Unia jest zależna od importu i musi stale koordynować działania w tym obszarze. Wzmocnienie pozycji Unii i jej oddziaływań na sektor wewnętrzny stanowiło więc priorytet podczas prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej.

W ramach sektora energetycznego głównym priorytetem było zapewnienie bezpiecznej przyszłości UE. We Wrocławiu odbyły się więc nieformalne spotkania ministrów UE w sprawie energii, infrastruktury i efektywności energetycznej, rozporządzeniu o spójności i przejrzystości rynku energii REMIT oraz opracowania regulacji przy eksploatacji podmorskich złóż ropy naftowej i gazu ziemnego czy zintegrowanego zarządzania granicami²³. Istotny element rozwoju gospodarczego Unii stanowiło zapewnienie płynności finansów publicznych przez wzmocnienie zarządzania gospodarczego. Do głównych działań zaliczono sfinalizowanie prac dotyczących regulacji jądrowych. Zgodnie z wytycznymi Rady z 24–25 marca 2011 r. Unia będzie promować najwyższe standardy bezpieczeństwa tym sektorze²⁴.

Na tle państw Unii Europejskiej Polska zużywa najwięcej węgla kamiennego, następnie ropy naftowej, a na trzecim miejscu gazu ziemnego. Należy zaznaczyć, że każde z państw członkowskich Unii posiada odmienny bilans energetyczny. Zapotrzebowanie jest wynikiem potrzeb rynku i jego uczestników. Szybki wzrost wymaga odpowiedniego tempa rozwoju przemysłu (zob. tab. 1).

Tabela 1. Konsumpcja energii pierwotnej w Polsce i UE w latach 2000–2008 [w Mtoe]

	2000	2002	2004	2006	2008	%
EU-27	1 724	1759	1825	1826	1799	100%
Polska	90,8	89,5	92,2	98,1	98,8	5,5%

Źródło: Eurostat, www.epp.eurostat.ec.europa.eu [26.01.2012].

²² *Polityka energetyczna Polski do 2025 roku*, www.wmae.pl/userfiles/file/Do%20pobrania/polityka%20energetyczna%20polski%20do%202025r.pdf [12.03.2012].

²³ Ministerstwo Gospodarki, www.mg.gov.pl/Serwis+prasowy/Polska+prezydencja+w+MG/priorytety+MG+na+polska+Prezydencje [12.03.2012].

²⁴ *Program polskiej prezydencji...*, s. 13.

Gospodarka polska rozwija się, jednak sektory produkcji, przesyłu i dystrybucji wymagają modernizacji. Istnieje obawa, że polski system infrastruktury energetycznej nie sprosta wymaganiom rozwijającego się przemysłu. Dyspozycyjności mocy przesyłowych zmalała w ciągu ostatnich dwóch lat o 13–18%²⁵. Rozwój sektora dystrybucji i przesyłu może natomiast w przyszłości zapewnić większe bezpieczeństwo energetyczne kraju, nie tylko wewnętrzne ale i zewnętrzne. Niezawodność i szybkość przesyłu wpływa na bezpieczeństwo energetyczne, a tym samym powoduje stabilność gospodarczą państwa. Sektor energii w dobie globalnego rynku stanowi podstawę dobrze rozwiniętej ekonomii. Od jego możliwości zależy stabilność państwa na arenie międzynarodowej i współpraca handlowa nie tylko w Europie, ale i na świecie.

Polityka bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej opiera się na zasadzie zrównoważonego rozwoju. Oznacza to dążenie do zapewnienia konkurencyjności cen oraz bezpieczeństwa dostaw, zwiększanie zróżnicowania podmiotów prowadzących działalność oraz bezpieczeństwo środowiska naturalnego. Unia Europejska proponuje niskoemisyjną gospodarkę. W ramach rozdziału handlu emisjami, w latach 2005–2012 Polska otrzymała 239,1 mln ton na rok w okresie od 2005–2007, oraz 205,7 na lata 2008–2012²⁶. Domagała się jednak ograniczenia emisji o 47 mln ton CO₂. Zasadniczym problemem jest przeciwdziałanie niedoborom mocy, wynikającym ze stale rosnącego popytu²⁷. Nowy dokument „Strategia Europa 2020 – strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu”, określił potrzebę bardziej efektywnego wykorzystania zasobów i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. W porównaniu z poziomami z 1990 r. chodzi o zwiększenie udziału energii odnawialnej w ogólnym zużyciu energii o 20%, oraz ogólną poprawę efektywności energetycznej, również o 20%. Opracowana została również „Mapa drogowa dojścia do gospodarki niskoemisyjnej do 2050 r.” (*Roadmap for moving to a competitive low-carbon economy in 2050*), w której wyznaczono limity: 25% do 2020 r., 40% do 2030 oraz 60% do 2040 r., liczone względem roku bazowego 1990.

W Polsce kierunek polityki energetycznej wyznaczył dokument „Polityka energetyczna Polski do 2030 r.” Wyróżnił on następujące obszary działań: poprawa efektywności energetycznej, wzrost bezpieczeństwa dostaw paliw i energii, rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w tym biopaliw, rozwój konkurencyjnych rynków paliw i energii, dywersyfikacja struktur wytwarzania energii elektrycznej – wprowadzenie energetyki jądrowej, ograniczenie oddziaływania energii na środowisko²⁸.

²⁵ www.energetyka.eu [18.05.2010].

²⁶ *Działania UE przeciwko zmianom klimatu...*, s. 14.

²⁷ E. Lorek, *Polska...*, s. 176.

²⁸ *Polityka energetyczna Polski do 2030*, RM, Warszawa 2009.

Prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej to były 184 dni, wypełnione m.in. konferencjami na poziomie ministerialnym, spotkaniami eksperckimi zarówno w Polsce, jak i w Brukseli, licznymi wystawami, wydarzeniami artystycznymi itp.

Pierwsze posiedzenie grupy wysokiego szczebla ds. energii (HLG Energy) odbyło się 14–15 lipca w Belchatowie. Uzgodnione zostaje wspólne stanowisko, że niskoemisyjność preferowana przez Unię jest potrzebna, jednak nie może się odbić negatywnie na rozwoju gospodarczym państw²⁹.

Kolejne spotkanie miało miejsce we Wrocławiu 19–20 września (nieformalne spotkanie ministrów UE ds. energii). Obecni byli: komisarz ds. energii Günter Oettinger, ministrowie Europejskiej Strefy Wolnego Handlu (EFTA) oraz ministrowie ds. energii państw wspólnoty energetycznej. Wskazano, że integracja rynków wymaga konsultacji pomiędzy państwami członkowskimi, z uwagi na pokrywanie się problemów w pewnych obszarach gospodarki oraz ich oddziaływanie na inne gałęzie gospodarki. Powołano grupę koordynującą (*Electricity Coordination Group*), która miała monitorować rynek energii³⁰.

Bardzo ważnym wydarzeniem była również międzynarodowa konferencja ministerialna „Konkurencyjny i zintegrowany rynek jako gwarant bezpieczeństwa energetycznego UE”, która miała miejsce w Krakowie od 10 do 11 października. Na konferencji odbyły się konsultacje ws. korytarza Północ–Południe³¹.

Za najważniejsze spotkanie uznano posiedzenie ministrów ds. energii – Rada ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii (TTE), które miało miejsce 24 listopada w Brukseli. Przyjęto konkluzję w sprawie wzmocnienia zewnętrznej polityki energetycznej UE. Dokument ten określa zasady rynkowe w relacjach zewnętrznych, współpracę państw na forum międzynarodowym oraz ważność projektów infrastrukturalnych, umożliwiających dostarczenie surowca spoza Unii. Wytyczne te zostały zaakceptowane 9 grudnia 2011 r. Opracowano również projekt dyrektywy o efektywności energetycznej oraz nowe rozporządzenie w sprawie transeuropejskiej infrastruktury przemysłowej. Zawiera ono propozycję skrócenia czasu wydawania pozwoleń. W październiku przyjęto rozporządzenie w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii (REMIT). Weszło ono w życie 28 grudnia 2011 r., zakazując tym samym uczestnikom rynku wywierania wpływu na ceny hurtowe na rynkach energii³².

Ciekawym spotkaniem była konferencja „Strategic Energy Technology Plan”, która miała miejsce 28–29 listopada 2011 r. w Warszawie. Przyjęto na niej deklarację warszawską. Dokument zawiera zbiór wytycznych w dziedzinie naukowo-badawczej. Ma on ułatwić realizację siedmiu inicjatyw unijnych w zakresie

²⁹ URE, www.prezydencja.ure.gov.pl/portal/ue/38/81/Realizacja_prioritetow_Polskiej_prezydencji_w_obszarze_energetyki.html, [12.03.2012].

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

energii (*Strategic Energy Plan*, SET-Plan)³³. Istotna była też konferencja ONZ w sprawie zmian klimatu (COP-17), która odbyła się w Durbanie w dniach 28 listopada–9 grudnia. Zgodzono się na plan dojsścia do nowego porozumienia, które do 2015 r. będzie prawnie wiążące. Postanowiono również, że Unia Europejska przyjmie również drugi okres protokołu z Kioto po roku 2012³⁴.

Za sukces polskiej prezydencji na rzecz polityki bezpieczeństwa energetycznego Unii można uznać kilka działań: przyjęcie konkluzji ws. polityki energetycznej państw członkowskich, wzmocnienie zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej Unii Europejskiej, w ramach instrumentu „Łącząc Europę”. Komisja Europejska przeznaczyła kwotę 9,1 mld euro na inwestycję. 12 września przyjęto ustalenia w sprawie podjęcia negocjacji umowy UE z Azerbejdżanem i Turkmenistanem w sprawie ram prawnych dla Transkaspjskiego Systemu Gazociągów. Gazociąg ma połączyć te dwa państwa i UE. Południowy korytarz ma pozwolić na dywersyfikację dostaw z Morza Kaspijskiego. W skład korytarza ma wchodzić kilka projektów ITGI, AGRI, Nabucco, White Stream³⁵.

Opinie dotyczące polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej

Mikołaj Dowgielewicz minister ds. europejskich podał wyniki sondażu OBOP, które wskazują, że 68% Polaków pozytywnie oceniło polską prezydencję. Polska zaoszczędziła z budżetu unijnego 10 mln euro. Za największe osiągnięcia prezydencji m.in. uznał przyjęcie tzw. sześciopak, utrzymanie idei rozszerzenia Unii³⁶.

Dziennikarz Michał Potocki, oceniając bilans polskiej prezydencji wskazał, że rząd D. Tuska nie wywiązał się ze swoich obietnic. W kwestii bezpieczeństwa energetycznego nie udało się wypracować lobbingu na rzecz przepisów ułatwiających wydobywanie gazu łupkowego, a podczas konferencji w Durbanie postawa Polski była pasywna³⁷.

Premier Finlandii podziękował Polsce za dobrą prezydencję i zaangażowanie:

To podejście Polski do prezydencji było bardzo dobre i silne. Nie tylko treść, ale również ten sposób i styl, w jakim UE była prowadzona w tym okresie, był bardzo dobry³⁸.

³³ Warsaw Declaration, Statement of the SET Plan Conference, Warsaw 2011.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Najważniejsze rezultaty prac prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej*, Komunikat prasowy, 22.12.2011, www.pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/spotkania_i_wydarzenia/osiagniecia_pl_prez.pdf [12.04.2012].

³⁶ *Podsumowanie polskiej prezydencji*, www.deon.pl/wiadomosci/polska/art,11154.podsumowanie-polskiej-prezydencji-w-ue.html [12.03.2012].

³⁷ M. Potocki, *Bilans polskiej prezydencji w UE zobacz sukcesy i porażki rządu Tuska*, 15.12.2011, www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/576101,bilans_polskiej_prezydencji_w_ue_zobacz_sukcesy_i_porazki_rzadu_tuska.html [12.03.2012].

³⁸ *Premier Finlandii: Dziękuję Polsce za dobrą prezydencję*, 19.12.2011, www.wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/371799.premier-finlandii-dziekuje-polsce-za-dobra-prezydencje.html, [12.03.2012].

Według niemieckich politologów, polska prezydencja była udana. Polska broniła jedności Europy i mocno akcentowała swoje przewodnictwo (np. kompromis w sprawie „sześciopak”). Jako wadę wskazali brak inicjatyw – Polska nie zaproponowała własnych rozwiązań i nowych idei³⁹.

Przewodniczący Komisji Europejskiej Jose Manuel Barroso powiedział, że polskie przewodnictwo spełniło oczekiwania, prezydencja pracowała z wielkim profesjonalizmem i entuzjazmem. Polska 30 lat po wprowadzeniu stanu wojennego wykazała swoje przywiązanie do Europy, demokracji oraz wspólnych europejskich wartości⁴⁰.

Aleksander Fuksiewicz, koordynator projektów w ramach programu europejskiego Instytutu Spraw Publicznych (ISP) w Warszawie, ocenił prezydencję poprawnie. W kwestii przewyciężenia kryzysu strefy euro znaczenie prezydencji nie było aż tak duże, ponieważ po pierwsze, Polska nie ma takiej pozycji w UE, jak Niemcy czy Francja, a po drugie nie jest członkiem strefy euro⁴¹.

Według Madaleny Resendy, ekspertki portugalskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych IPRI w Lizbonie, prezydencja Polski była wyrazista. Polska dyplomacja na wszystkich płaszczyznach nie pozostawała biernym obserwatorem. Inicjatywy w sprawie byłych państw ZSRR nie znalazły poparcia tylko z uwagi na osłabioną sytuację finansową UE⁴².

Szef klub PiS Mariusz Błaszczak, jak można było przewidzieć, prezydencję Polski ocenił negatywnie.

Niewątpliwie porażka, niewątpliwie porażka. [...] żaden z projektów nie został przeforsowany. Układ stowarzyszeniowy na przykład z Ukrainą padł. Nas po prostu nie stać na to, byśmy płacili długi bogatszych, jest to po prostu niesprawiedliwe⁴³.

Przedstawione powyżej oceny wskazują na różnorodne stanowiska wobec oceny polskiej prezydencji. Zdania są podzielone, dla jednych był to sukces i Polska wywiązała się z postawionych celów, natomiast dla innych okres ten nie przyniósł rozwiązań korzystnych, można było zdziałać wiele, jednak szansa nie została wykorzystana. Według raportu PKP Lewiatan, poprzedzonego dogłębną

³⁹ M. Konopka, *Sehr gut dla polskiej prezydencji*, 30.12.2011, www.uniaeuropejska.org/sehr-gut-dla-polskiej-prezydencji [12.03.2012].

⁴⁰ *Zróznicowane oceny polskiej prezydencji w Parlamencie Europejskim*, 15.12.2011, www.euractiv.pl/prezydencja/artukul/zronicowane-oceny-polskiej-prezydencji-w-parlamencie-europejskim-003171 [12.03.2012].

⁴¹ *Polski rząd zapracował na wizytówkę swojego kraju*, 03.02.2012, www.european-circle.pl/polityka-wydarzenia/wladza-rzad/datum/2012/02/03/polski-rzad-zapracowal-na-wizytowke-swojego-kraju.html [12.03.2012].

⁴² *Portugalia ocenia polską prezydencję w UE*, 14.12.2011, www.money.pl/gospodarka/unia-europejska/wiadomosci/artukul/portugalia;ocenia;polska;prezydencje;w;unii;244,0,990452.html [12.03.2012].

⁴³ *Błaszczak ostro o Polskiej prezydencji w UE*, 14.12.2011, www.news.money.pl/artukul/blaszczak;ostro;o;polskiej;prezydencji;w;ue;195,0,990147.html [12.03.2012].

analizą sektora energii, sukcesem były: wypracowanie spójnej polityki przemysłowej, klimatycznej i energetycznej oraz przeprowadzenie analiz wzrostu cen energii w przedziale czasowym 2020, podpisanie nowego porozumienia regulującego kwestie klimatu, włączenie kryterium efektywności energetycznej do polityki i działań unijnych, wzmocnienie roli kogeneracji, idea budowy wspólnego rynku energii na szczeblu infrastruktury i regulacji oraz możliwości⁴⁴. PKP Lewiatan podkreślił rolę erodeputowanych w zakresie wydobywania gazu niekonwencjonalnego. PKP Lewiatan uczestniczył w pracach nad projektem dyrektywy o efektywności energetycznej. Rozwiązania proponowane przez Komisję nie były elastyczne, gdyż nie brały pod uwagę środków już wprowadzonych oraz nie uwzględniały w wystarczającym stopniu mechanizmów rynkowych⁴⁵.

Podsumowanie

Oceniając prezydencję Polski w Radzie Unii można stwierdzić, że był to okres efektywnych działań. Polska poprzez uczestnictwo mogła przypomnieć o swoim istnieniu na forum unijnym. Fakt ten jest zgodny z opinią prezentowaną w mediach. W przypadku polityki energetycznej zarówno Polski, jak i Unii, można wskazać, że nie wszystkie działania zostały wykonane. Mapa drogowa stawia bardzo wysokie pułapy emisji CO₂, co może spowodować w przyszłości trudności gospodarcze dla państw średnio rozwiniętych.

Działaniami pozytywnymi było natomiast wprowadzenie do debaty unijnej kilku problemów, m.in. kwestii przemysłu i jego roli, czy też realizacja założeń wytycznych „Bezpieczna Europa”, tj. wzmocnienie pozycji Unii jako konsumenta. Zdefiniowano też zasady rynkowe w relacjach zewnętrznych oraz zasady współpracy państw na forum międzynarodowym itp. Realizacja ogólnych celów unijnych sprawia, że poprzez owe działania zwiększa się pozycja państw członkowskich, ich stabilność i bezpieczeństwo. Prezydencja jednak to też okres, kiedy kraje mają szansę zaakcentowania swojego miejsca w Unii, przedstawienia swoich trudności i problemów. Polsce nie udało się zaakceptować, ani wywalczyć rozwiązań w wielu kwestiach, np. emisji CO₂. Uzyskanie jednak doświadczenia i wiedza powinny wpłynąć na charakter polityki energetycznej Polski, to jest na podniesienie poziomu jego bezpieczeństwa. Prezydencja Polski w Radzie UE nie została więc w pełni wykorzystana. Wielość spotkań i przyjętych dokumentów nie przełożyło się w tym przypadku na efekty. Zabrakło silnego stanowiska Polski i akcentowania indywidualnych potrzeb.

⁴⁴ *Czas na działanie priorytety biznesu a działania polskiej prezydencji w Radzie UE*, Warszawa 2012, s. 6–7, www.pkplewiatan.pl/wydawnictwa/_files/publikacje/raport_.pdf [01.03.2012].

⁴⁵ *Ibidem*, s. 8.

Abstract**The Polish Presidency of the EU Council and the Problem of the Energy Security**

Energy market in EU is changing, for example: economic crisis, energy consumption is still growing, CO₂ emissions problems, costs of clean energy. That's why UE needs good cooperations between all the actors. The EU needs a stable long term strategy to promote the development of the energy sector in 2050. The Polish Presidency will support this way and support aspirations of European countries.

Poland started the Presidency in July 2011 (the first country of the Trio, which also includes the Kingdom of Denmark and the Republic of Cyprus). During the 6-month presidency took place a lot of meeting and events. The Polish Presidency for example finalise the negotiations on the Regulation on the Integrity and Transparency of the Energy Market (REMIT), The Presidency adopt also the TTE Council conclusion in november 2011. Poland also make progress on the Infrastructure Package and Energy Efficiency Acts.

Marcin Radwan

**POLSKA JAKO EUROPEJSKA AGORA KULTURY.
PRZEDSIĘWZIĘCIA KULTURALNE POLSKIEJ PREZYDENCJI**

Wprowadzenie

W niniejszym artykule przybliżone zostaną działania kulturalne i artystyczne podejmowane, a także inicjowane, w trakcie polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (MKiDN). Realizowało ono podwójne zadanie: po pierwsze, odpowiadało za przygotowanie i prowadzenie prezydencji w dziedzinie kultury, formacji kultury wizualnej oraz audiowizualnej, a także praw autorskich. Po wtóre koordynowało krajowy i zagraniczny program kulturalny polskiej prezydencji przez piętnastoosobowe przedstawicielstwo, które weszło w skład tzw. Korpusu prezydencji. Oprócz prowadzenia grup roboczych w Radzie Unii Europejskiej, MKiDN zorganizowało ponadto – kulminacyjny a zarazem bezprecedensowy punkt polskiej prezydencji, przynoszący refleksję nad współczesną kulturą europejską i perspektywami jej rozwoju – Europejski Kongres Kultury we Wrocławiu, oraz dwie konferencje eksperckie: Wschodni Wymiar Mobilności, które odbyły się w Warszawie w dniach 6–7 lipca 2011 r., oraz Kompetencje w Kulturze.

Rozliczne wydarzenia podejmowane przez ministerstwo odwoływały się do propagowania ekstensji kulturowych zarówno w kraju, jak i za granicą. MKiDN wyznaczyło dwie instytucje do przygotowania oraz realizacji programu kulturalnego. Działania te zostały powzięte przez Narodowy Instytut Audiowizualny oraz Instytut Adama Mickiewicza. Artykuł zawiera tym samym szeroką ocenę przedsię-

wzięć kulturalnych, ponad siedemdziesięciu festiwali oraz projektów specjalnych polskiej prezydencji, a także analizę ich oddziaływania na świadomość współczesnej cywilizacji europejskiej. W wykładni Unii Europejskiej kultura stanowi bowiem narzędzie zmiany i innowacji społecznej. Całość działań kulturalnych podjętych w trakcie polskiej prezydencji można natomiast nazwać interdyscyplinarnym festiwalem społeczno-kulturalnym, realizującym holistyczny wymiar kultury. Celem krajowego programu kulturalnego polskiej prezydencji była aktywizacja społeczności, zarówno tych artystycznych, jak i niemających na co dzień styczności z kulturą, a także zapobieganie społecznej dyskryminacji oraz wykluczeniu.

W ramach działań kulturowych prezydencji omówiony zostanie priorytet przenikania się oraz doświadczenia kultury wysokiej i popularnej w polu widzialności obywateli państw członkowskich. Owo założenie zostało najpełniej zrealizowane przez współpracę muzyczną Krzysztofa Pendereckiego z Jonnym Greenwoodem i Aphex Twinem, czy w ramach kompozycji *III Symfonii* Pawła Mykietyna do tekstów Mateusza Kościukiewicza. Warto zatem zwrócić uwagę, że to kultura, obok religii, tożsamości oraz preferowanego stylu życia, musi pozostać w gestii państw narodowych, a zatem inaczej niż pogłębiająca się integracja europejska oraz dążenie do stworzenia trwałej unii politycznej. Państwa członkowskie Unii Europejskiej winny zachować swoją niepodległość, zwłaszcza zaś zakorzenioną odrębność kulturową¹.

W ramach polskiej prezydencji przedstawiciele rządu Donalda Tuska każdorazowo postępowali według wskaźnika realizmu politycznego zakładającego, że, jak to podkreślił Radosław Sikorski „Europejskość nie zastąpi polskości; może ją tylko wzmocnić”². W takim też nurcie zostały utrzymane wszelkie przedsięwzięcia kulturalne podkreślające różnorodność europejskiej agory kultury.

Polityczne osiągnięcia polskiej prezydencji w dziedzinie kultury

W ramach prezydencji do realizacji działań merytorycznych został powołany Korpus prezydencji, w którego skład z ramienia MKiDN weszło piętnaście osób. Korpus w MKiDN obsługiwał trzy grupy robocze w dwóch instytucjach Rady Unii Europejskiej. Na czele Komitetu ds. Kultury Rady UE stanęła Karolina Zielińska, Grupie Roboczej ds. Audiowizualnych przewodniczyła Aleksandra Przegalińska, natomiast na czele Grupy Roboczej ds. Własności Intelektualnej – w jej strukturach znalazły się podgrupy ds. prawa autorskiego i egzekwowania praw własności intelektualnej – stanął Dariusz Urbański. Najistotniejszym osiągnięciem politycznym na polu kultury było przyjęcie 29 listopada 2011 r. „Konkluzji Rady w spra-

¹ R. Benedict, *Wzory kultury*, Warszawa 1966, s. 63–125, 342–374.

² Przemówienie – w ramach corocznego expose – ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego, *Gazeta.pl*, 29.03.2012, www.wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114884,11440941,Sikorski_wspolczesna_Polska_najlepsza_jaka_mielismy.html?lokalne=warszawa [29.03.2012].

wie kompetencji kulturowych i kreatywnych oraz ich roli w budowaniu kapitału intelektualnego w Europie³. Konkluzje zostały określone względem świadomości i ekspresji kulturowej oraz kompetencji międzykulturowych. Pierwsza z kategorii definiowana jest przez „Docenianie znaczenia twórczego wyrażania idei, doświadczeń i uczuć za pośrednictwem szeregu środków wyrazu, w tym muzyki, sztuk teatralnych, literatury i sztuk wizualnych”³. Konkluzje ukazują istotną rolę kompetencji kluczowych w ramach praktyki uczenia się przez całe życie, a także współtworzenia partnerstwa kreatywnego pomiędzy sferą edukacyjną a kulturalną. Komitet ds. Kultury podkreślił, że:

[...] kompetencje kulturowe i kreatywne obejmują zdolność do przyswajania i wykorzystywania kultury oraz zmiany treści kultury, mają zatem istotne znaczenie dla dobrej kondycji różnych kultur w Europie oraz dla zachowania i propagowania ich bogactwa,

– kluczowa kompetencja „świadomość i ekspresja kulturowa” zawiera w sobie ważny aspekt związany z uczeniem się przez całe życie i jako ważna kompetencja przekrojowa ma istotne znaczenie przy nabywaniu innych kompetencji kluczowych w uczeniu się przez całe życie,

– kompetencje kulturowe i kreatywne są wspierane przez rozmaite programy i inicjatywy w państwach członkowskich; programy te przyczyniają się do realizacji celów różnorodnych polityk,

– aby poprawić współpracę międzysektorową, konieczne jest jednak stworzenie bardziej sprzyjających warunków ramowych pozwalających rozwijać coraz skuteczniejsze partnerstwa kreatywne⁴.

Kompetencje kulturowe i kreatywne stanowią bowiem nieodłączny element wyzwań społecznych „Unii innowacji”.

MKiDN przez Korpus prezydencji współuczestniczyło ponadto w ustanowieniu Znak Dziedzictwa Europejskiego na podstawie „Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1194/2011/UE z dnia 16 listopada 2011 roku ustanawiającej działanie Unii Europejskiej na rzecz Znak Dziedzictwa Europejskiego”. Decyzja uwzględniła traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w szczególności jego art. 167 ust. 5 tiret 1, podkreślając, że znak winien stać się komplementarnym narzędziem respektowania wspólnego dziedzictwa kulturowego i historycznego wybranych obiektów, obok Listy światowego dziedzictwa UNESCO, Listy reprezentatywnej niematerialnego dziedzictwa kulturowego ludzkości UNESCO oraz „Europejskich szlaków kulturowych” Rady Europy. Główny nacisk działań powinien zostać położony na ochronę konserwatorską oraz działalność informacyjną. Mechanizmy przywoływania i uobecnienia przeszłości materialnej służą bowiem budowaniu poczucia tożsamości oraz poczucia przynależności europejskich obywateli do Unii. Podkreślenie zarówno semantycznej⁵, jak i narracyjnej⁶ roli kategorii znaku, przyczynia się ponadto do pobudzania dialogu międzykulturowego. Europa staje się tym samym swoistym miejscem pamięci, zbliżającym się do ujęcia

³ Konkluzje Rady w sprawie kompetencji kulturowych i kreatywnych i ich roli w budowaniu kapitału intelektualnego Europy, 2011/C 372/05, Dz.Urz. UE, 20.12.2011, C 372/19, przyp. 9, s. 1.

⁴ *Ibidem*, s. 1.

⁵ Ch. S. Peirce, *Wybór pism semiotycznych*, tłum. i red. H. Buczyńska-Garewicz, Warszawa 1997.

⁶ H. White, *Proza historyczna*, red. E. Domańska, Kraków 2009.

Pierre'a Nory⁷, gdzie wzmocnieniu ulega ranga dziedzictwa kulturowego pobudzająca przyjęcie walorów różnorodności krajowej i regionalnej. Selekcja obiektów dziedzictwa kulturowego będzie prowadzona przez europejski panel niezależnych ekspertów.

Prezydencja przygotowała także panel ministrów kultury państw członkowskich w sprawie roli europejskich statystyk w obszarze kultury, które podkreślają rangę sektora kultury oraz sektora kreatywnego jako sił napędowych wzrostu społeczno-gospodarczego oraz gwarancję miejsc pracy. Zależność ta widoczna jest zwłaszcza w raporcie „Cultural Statistics in Europe” oraz wynikach prac instrumentu Europejskiego Systemu Statystycznego poświęconego kulturze, czyli ES-Snet „Kultura”, wypracowującego podstawy metodologicznych badań statystycznych w obszarze kultury.

MKiDN zainicjowało szereg spotkań eksperckich oraz konferencji poświęconych formacji kultury. Podczas nieformalnego spotkania 9 września 2011 r. we Wrocławiu ministrowie kultury oraz spraw audiowizualnych dyskutowali w kwestii digitalizacji dorobku kulturowego oraz ochrony zasobów cyfrowych, a także o przyszłym funkcjonowaniu portalu Europeana.

Ministerstwo wraz z Narodowym Centrum Kultury zorganizowało ponadto w Warszawie w dniach 18–20 lipca 2011 r. konferencję ekspercką Kompetencje w Kulturze. Konferencja podjęła debaty w trzech wymiarach: kulturowym, audiowizualnym oraz praw autorskich. W ramach panelu kulturowego konferencja była moderowana przez Jeana-Marca Laureta, Philippe'a Kerna oraz Vladimira Sucha. Szczególną wagę przypisywano podniesieniu rangi treści kulturowych oraz petryfikowaniu i uobecnianiu wspólnotowego dziedzictwa kultury. Kompetencje ukazują bowiem nowy wymiar uczestnictwa w kulturze, gwarantującej funkcjonowanie nie tylko ciągłości intelektualnej, ale także rozwój finansowy. Kultura w świetle unijnych dyrektyw zyskuje zupełnie nowy wydźwięk, stając się jednym z elementów ponowoczesnego konsumpcjonizmu. W globalnej perspektywie kultura to produkt, czy też usługa przynosząca odpowiedź na endemiczną niepewność płynnej nowoczesności⁸. Według enuncjacji programowych państw członkowskich, kultura zostaje sprowadzona do edukacji i aktywnego uczestnictwa w (infra)strukturze społecznej poprzez rozwój kompetencji artystycznych, gotowych modeli myślenia kulturowego oraz postaw społecznych.

***Uwaga na kulturę!* Wydarzenia kulturalne polskiej prezydencji w kraju**

MKiDN zleciło prowadzenie zadań kulturalnych w kraju Narodowemu Instytutowi Audiowizualnemu (NInA). W Warszawie, Krakowie, Wrocławiu, Poznaniu i Sopocie, czyli miastach będących gospodarzami spotkań wysokiego szczebla, a tak-

⁷ P. Nora, *Les Lieux de memoire*, Paris 1984–1992.

⁸ Z. Bauman, *Globalizacja. I co z tego dla ludzi wynika*, Warszawa 2006.

że w Białymstoku, Lublinie, Katowicach oraz Krasnogrudzie, zostały zorganizowane projekty specjalne w ramach Krajowego Programu Kulturalnego (KPKPP). W myśl tego programu, kultura została zdefiniowana jako narzędzie zmiany społecznej (*Art for Social Change*), w prace zostało bowiem włączone ponad 170 organizacji pozarządowych oraz oddolnych inicjatyw kulturalnych, których symbolizację stanowiły zwłaszcza sopocki Otwarty Kurort Kultury oraz TAKK! Tymczasowa Akcja Kulturalna Katowice, aktywizujące nieobecnych dotychczas współtwórców tkanki miejskiej. Obok projektów kulturalnych, przestrzeń polskiej prezydencji została zdominowana przez niemal sześćdziesiąt projektów rekomendowanych przez Radę Programową ds. Oprawy Kulturalnej, a także wydarzenia cykliczne i festiwalowe, m.in. Festiwal Sacrum Profanum, Międzynarodowy Festiwal Teatralny Dialog – Wrocław, „Warszawska Jesień”, czy też Międzynarodowy Festiwal Filmowy Nowe Horyzonty oraz Poznań Baroque. Festiwal Muzyki Dawnej, a także Old Music – New Dance.

30 czerwca 2011 r. w przeddzień inauguracji polskiej prezydencji, a jednocześnie w setną rocznicę urodzin Czesława Miłosza, na pograniczu polsko-litewskim w Krasnogrudzie została zainicjowana Europejska Agora. W dworze należącym w dwudziestolecie międzywojennym do rodziny Miłoszów, spotkali się europejscy myśliciele, poeci i artyści m.in. Adam Zagajewski, Zygmunt Bauman, Michał Paweł Markowski. Prezydent RP Bronisław Komorowski zainicjował wówczas Międzynarodowe Centrum Dialogu, powołane w celu osvajania dialogu międzykulturowego, edukacji w regionach pogranicza, praktyki budowania dobrego sąsiedztwa w wielokulturowych środowiskach oraz współpracy i wymiany doświadczeń z partnerami z różnych krajów.

Inauguracji polskiej prezydencji 1 lipca 2011 r. towarzyszyła premiera opery Karola Szymanowskiego *Król Roger* w reżyserii Davida Pountneya w warszawskim Teatrze Wielkim-Operze Narodowej oraz koncert „Tu Warszawa” według scenariusza i reżyserii Krzysztofa Materny i Kuby Wojewódzkiego, który odbył się na placu Defilad. MKiDN zainicjowało tym samym aktywizację obywateli do roli świadomych uczestników sztuki przez znoszenie wysublimowanych barier pomiędzy lokalnymi i międzynarodowymi wydarzeniami artystycznymi oraz pobudzenie interdyscyplinarnego dyskursu kulturowego, który stanowi nierozzerwalny element życia społecznego.

Antropologiczna orientacja kultury kształtuje poczucie tożsamości oraz przynależności do struktury społecznej zarówno lokalnej, jak i ponadregionalnej. Element ten był widoczny zwłaszcza w wystawie *Podróż na Wschód*, zorganizowanej przez białostocką Galerię Arsenał, która nawiązywała do romantycznej tradycji europejskiego podróżopisarstwa. Monika Szewczyk – dyrektor Galerii Arsenał – zdefiniowała na nowo wolną przestrzeń wymiany wzorów kultury mitycznego Wschodu oraz racjonalnego Zachodu. W ramach Partnerstwa Wschodniego zostały przygotowane także lubelskie festiwale „Najstarsze Pieśni Europy” oraz „Konfrontacje Teatralne”, ukazujące kontradiktoryczne związki pogranicza

wschodniego, reprezentowanego przez Ukrainę, Białoruś oraz Rosję. Michał Merzyński – dyrektor NInA – założył, że kulturę należy definiować poprzez wszelkie oddolne inicjatywy, pozostawiające pole działania dla obywateli, a także aktywizację społeczności artystów oraz jednostek niemających na trwałe związku z szeroko pojmowaną sztuką. Według KPKPP, każdy z projektów był bowiem powszechny i dostępny, odchodząc tym samym od dyskryminacji oraz wykluczenia. Sztuka nieustannie pozostaje bowiem swoistym *mimesis* rzeczywistości – współczesności, tworzy także kontinuum praktyk dyskursywnych wokół projektów kultury zainicjowanych w trakcie prezydentur oraz kontynuowanych po jej zakończeniu.

Roman Pawłowski w czerwcu 2011 r. oku na łamach „Gazety Wyborczej” trafnie przewidział założenia polskiej polityki kulturalnej w ramach prezydentur:

Skala kulturalnego programu naszej prezydentur przekracza typową oprawę politycznych wydarzeń. Ale nie liczba wydarzeń ma tu znaczenie, lecz przede wszystkim myśl, która za nimi stoi, a zarazem hasło kulturalnej prezydentur [...] „Kultura dla zmiany społecznej” to zaproszenie do dyskusji o przyszłym kształcie nie tylko europejskiej kultury, ale też całej wspólnoty Europejczyków. Co ma ich łączyć poza gospodarczymi i politycznymi interesami? W jaki sposób kultura powinna korzystać z mechanizmów gospodarki wolnorynkowej, by nie stać się ich ofiarą? Jak obronić niezależność kultury przed cenzorskimi zakusami władzy? Jak włączyć do udziału w kulturze tych, którzy byli z niej dotąd wykluczeni? To tylko niektóre pytania i problemy, jakie stawia kulturalna prezydentur⁹.

Najważniejszy punkt programu kulturalnego polskiej prezydentur stanowił Europejski Kongres Kultury, który odbył się we Wrocławiu w hali Stulecia w dniach 8–11 września 2011 r. Kongresowi towarzyszył Festiwal Społeczno-Kulturalny wraz z interdyscyplinarnymi projektami artystycznymi (spektakle teatralne i performance, koncerty i pokazy filmowe, wystawy architektury, designu). W ramach wrocławskiego wydarzenia podjęto próbę zdefiniowania na nowo kategorii kultury oraz jej wszelkich ekstensji w przyszłości. Ramy Kongresu zostały określone przez książkę Zygmunta Baumana *Kultura w płynnej nowoczesności*. Odczyt jednego z najwybitniejszych współczesnych filozofów stworzył także obrady Kongresu, który połączył teoretyczną refleksję z praktykami kulturalnymi. Bauman wyznaczył natomiast definiendum kultury w samym centrum współczesności. Minister kultury i dziedzictwa narodowego Bogdan Zdrojewski w mowie końcowej podkreślił, że kultura jest

[...] najważniejszym fragmentem kapitału współczesnej Europy [bazą – M.R.], na której możemy budować perspektywy na przyszłość, zaczynem zmian społecznych, ekonomicznych i gospodarczych. [...] Kultura jest ważna, bo uczy kreatywnego myślenia, dlatego istotna jest edukacja kulturalna i kształtowanie kompetencji kulturalnych¹⁰.

⁹ R. Pawłowski, *Dlaczego kultura?*, Gazeta.pl, 21.06.2011, www.wyborcza.pl/prezydentur/2011/1,116376,9822418,Dlaczego_kultura_.html[29.03.2012].

¹⁰ B. Zdrojewski, wypowiedź podsumowująca Europejski Kongres Kultury we Wrocławiu, Culturecongress.eu, www.culturecongress.eu/pressroom/press_congress_summary[29.03.2012].

Dyskutanci podkreślali, że kultura w spetryfikowanym modelu europejskim w dobie cyfrowej czy też gombriehowskiej eksplozji audiowizualności, ostatecznie przestała istnieć. Krzysztof Czyżewski we wstępie do książki *Mobilność wyobraźni* Dragana Klaića napisał:

Trudno dzisiaj kwestionować sens współpracy kulturalnej. Świat jej sprzyja, w Europie stanowi istotny czynnik integracji, w sukurs jej idzie mobilność płynnej nowoczesności i globalizacja. Wydaje się oczywista, a dla jej entuzjastów problemem jest jedynie dysponowanie coraz doskonalszymi narzędziami i środkami rozwoju¹¹.

W dobie kryzysu ekonomicznego definicja przynależności kulturowej wymaga bowiem nieustannej aktualizacji, dlatego też coraz częściej dookreślana jest przez mechanizmy gospodarki wolnorynkowej. W tym też aspekcie polska polityka kulturalna w trakcie prezydencji zyskuje zupełnie nowy wymiar. Tym bardziej, że wedle zapisów traktatu lizbońskiego, instytucja prezydencji straciła na znaczeniu politycznym, pozostając wyłącznie działaniem logistyczno-administracyjnym. Polska stała się natomiast agorą europejskości w jej kulturowym wymiarze. George Steiner podkreślił, że europejska różnorodność kulturowa oraz językowa winna zostać uzupełniona jednoczącą reprezentacją warstwy duchowej i intelektualnej¹². Europejskość niezmiennie stanowi bowiem kompromis życia z Innym, jako Inny oraz dla Innego. Kategorie ukształtowane przez Hansa-Georga Gadamera¹³ pozostają trwałym wyznacznikiem europejskiej (meta)kultury wspólnotowej. Hermeneutyczny człowiek zatopiony jest zarówno w świadomości historyczności, jak i poczuciu własnej oraz kulturowej tradycji. Filozofia Gadamera prowadzi tym samym na grunt wyrozumowania odmienności jednostek tworzących zbiorowość europejską.

Za Zygmuntem Baumanem, powołującym się na Gadamera, należy stwierdzić, że Europa winna skupić się na „fuzji horyzontów” oraz wzajemnym procesie kulturowego uczenia się, a także nauczania innych.

I, CULTURE. Zagraniczne wydarzenia kulturalne w ramach polskiej prezydencji

Polskie projekty kulturalne przygotowane przez Instytut Adama Mickiewicza pod kierownictwem Pawła Potoczyna, zostały zrealizowane m.in. w londyńskim National Theater i Southbank Centre, brukselskim Bozar i La Monnaie, berlińskim Martin-Gropius-Bau, madryckim Teatro Real. Uobecnianie polskiej myśli społecz-

¹¹ D. Klaić, *Mobilność wyobraźni. Międzynarodowa współpraca kulturalna. Przewodnik*, red. E. Kolankiewicz, M. Wasilewska, Warszawa 2011, s. 7.

¹² G. Steiner, *The Idea of Europe*, Tilburg 2004.

¹³ H.-G. Gadamer, *Człowiek w nauce współczesnej. Rozmowy w Castel Gandolfo*, red. K. Michalski, Kraków 2006.

nej, kinematografii, sztuk wizualnych, literatury oraz historii, zostało natomiast powzięte przez Instytuty Polskie i placówki dyplomatyczne. *I, CULTURE* to największy po 1989 r. program promujący kulturę polską za granicą. W myśl tego programu, Polska została ukazana jako kreatywne zagłębie Europy.

I, CULTURE współtworzyło sześć głównych projektów/filarów. Pierwszy z nich to plenerowe widowisko „Planeta Lem”, wyprodukowane przez poznański Teatr Biuro Podróży pod kierownictwem Pawła Szkotaka oraz Instytut Adama Mickiewicza. Inspiracją spektaklu zaprezentowanego w Londynie, Brukseli, Paryżu, Madrycie, Berlinie, Kijowie, Mińsku oraz Moskwie, stała się impresja prozy – jednego z najwybitniejszych obserwatorów współczesności – Stanisława Lema. Widowisko przybliżyło rozwój technologii zawłaszczającej życie codzienne ponowoczesnego człowieka. Dlatego też teatralną scenografię stanowiły miejskie przestrzenie zdominowane przez Lepniaki, czyli postaci przypominające ludzi o przerysowanych kształtach i powolnych, ociężałych ruchach, żyjące zazwyczaj w stanie narkotycznego odrętwienia. Spektakl został okrzyknięty powiastką filozoficzną, stanowiącą odpowiedź na nadmierne poczucie wolności¹⁴. Lepniaki zdominowane przez roboty zostały ogarnięte społeczną anomią, prowadząca do wyobcowania oraz kulturowego samobójstwa. Reżyser na łamach „Przekroju” w sierpniu 2011 r. podkreślił europejską wspólnotowość oraz wzajemne zrozumienie spektaklu, a także kulturowe odczytanie pomimo konstytutywnych trudności komunikacyjnych.

Kolejny z filarów programu stanowiła promocja muzyki Karola Szymanowskiego, którego twórczość stała się swoistą prefiguracją polskiego wizerunku otwartości, tolerancji oraz długiego trwania kategorii wielokulturowości. Ponadto Instytut Adama Mickiewicza przygotował także projekty: Audiobook Czesława Miłosza, którego łączny nakład wyniósł 150 tys. egzemplarzy, *Przewodnik do Polaków (Guide to the Poles)*, a także *I, CULTURE Orchestra*, gromadzący ponad stu młodych muzyków z siedmiu krajów oraz *I, CULTURE Puzzle*. Paweł Potoroczyn podsumował polską prezydencję słowami:

Na kilka tysięcy komentarzy, mamy może dwadzieścia wstrzeźliwych i zaledwie kilka negatywnych. Cała reszta to pozytywne lub wręcz entuzjastyczne recenzje i relacje. Gdyby zastosoować te w miarę obiektywne mierniki, można stwierdzić, że „kulturalna prezydencja” odniosła olbrzymi sukces. Słyszymy od opiniotwórczych dziennikarzy i wpływowych osobistości polityki europejskiej, że oblicze polskiej prezydencji było kulturalne¹⁵.

Niezwykłą popularnością cieszyły się zwłaszcza wystawy: „Obok. Polska–Niemcy. 1000 lat historii w sztuce” w Berlinie, „Power of Fantasy” w Brukseli oraz wystawa Wilhelma Sasnala w londyńskiej Whitechapel.

¹⁴ E. Durkheim, *Samobójstwo*, [w:] *Durkheim*, red. J. Szacki, Warszawa 1964, s. 163–192.

¹⁵ Wywiad z dyrektorem Instytutu Adama Mickiewicza Pawłem Potoroczynem, PL2011.eu, www.pl2011.eu/content/promocja-polskiej-kultury-za-granica<http://pl2011.eu/content/promocja-polskiej-kultury-za-granica> [29.03.2012].

Podsumowanie

Działania podejmowane z inicjatywy MKiDN w ramach prezydencji zarówno w kraju, jak i za granicą, miały na celu inwestowanie w wizerunek państwa polskiego przez wykorzystanie polskiej kultury. Drugim celem było pobudzenie wspólnotowej tożsamości w Polsce, przedstawianej jako kraj nowoczesny i otwarty, który potrafi komunikować się uniwersalnym językiem artystów. Projekty kulturalne ministerstwa zostały ocenione przez agencję konsultingową Burson-Marsteller współpracującą z Ministerstwem Spraw Zagranicznych. W oparciu o analizę sondaży internetowych rozesłanych do Komisji Europejskiej i Polaków zatrudnionych w instytucjach europejskich oraz sondaży telefonicznych w formie nieformalnych wywiadów przeprowadzonych z najważniejszymi unijnymi dziennikarzami, został przygotowany raport wyników badań ankietowych. W jego świetle aż 75% respondentów bardzo wysoko oceniło polską prezydencję. Promocja kultury okazała się jednym z najskuteczniejszych obszarów działania.

Na podstawie materiałów zebranych od lipca do grudnia 2011 r. został przygotowany raport oceniający wizerunek polskiej prezydencji. Najbardziej entuzjastyczne okazały się informacje prasowe oraz telewizyjne wobec programu kulturalnego, który wpłynął pozytywnie także na odbiór samej prezydencji, jak i miast-gospodarzy. Słowa Zygmunta Baumana pozostają najistotniejszym komentarzem polskich działań kulturalnych:

Przyszłość politycznej Europy zależy od losu europejskiej kultury, a los kultury od tego, na ile potrafimy uznać różnorodność za atut, a nie obciążenie¹⁶.

Abstract

Poland as the European Agora of Culture. Cultural Projects of the Polish Presidency of the EU Council

The purpose of this article is to showcase the cultural and artistic actions which were conducted and initiated by the Ministry of Culture and National Heritage during the Polish Presidency of the EU Council. In this article the political achievements of the Polish presidency in the cultural domain, as well as the detailed context of cultural events in Poland and abroad are discussed. Additionally, a reflective aspect on culture and its role in creating a positive image of Poland in the nations of the European Union are shown.

¹⁶ Nagranie wykładu inauguracyjnego Zygmunta Baumana, wygłoszonego na Europejskim Kongresie Kultury we Wrocławiu, Dwutygodnik.com, www.dwutygodnik.com/arttykul/2580-europejski-kongres-kultury-inauguracyjny-wyklad-prof-baumana.html [29.03.2012].

Jakub Stankiewicz

**PREZYDENCJA RP W WARUNKACH KRYZYSU
W STREFIE EURO. STANOWISKO POLSKI WOBEC
PLANOWANYCH ZMIAN TRAKTATOWYCH**

W wyniku przemian o charakterze globalnym większość najsilniejszych światowych gospodarek w tym USA, UE, Chiny, Japonia, Indie i Brazylia, jest obecnie bardzo silnie ze sobą połączona. Przez ten fakt jakiegokolwiek symptomy niewydolności systemu ekonomicznego w danym regionie powodują zachwianie stabilności w jego najbliższym sąsiedztwie i gospodarkach partnerskich. Z tego powodu kryzys finansowy w USA doprowadził w niedługim czasie do problemów ekonomicznych również w Europie, a także państwach kooperujących z USA i UE. Początkowy kryzys sektora bankowego przekształcił się w problemy natury gospodarczej, spowolnienie i zastój na rynku produkcyjnym oraz kapitałowym.

W Europie kryzys ekonomiczny uwidocznił się przede wszystkim w Grecji, gdzie zadłużenie kraju przekroczyło bezpieczne wskaźniki, a nieuczciwa polityka ekonomiczna (oszustwa w wykazywaniu zadłużenia), a także bierność polityków postawiły państwo na skraju bankructwa. Grecja od 2002 r. należy do grona państw posługujących się walutą wspólnotową UE, dlatego kłopoty zadłużeniowe tego kraju w bardzo poważnym stopniu zagroziły stabilności wszystkich państw strefy euro.

Dodatkowym powodem do zaniepokojenia dla „eurolandu” okazała się pogarszająca sytuacja w innych południowych państwach członkowskich UE: Portugalii, Hiszpanii i Włoszech – będących jednym z 6 państw założycielskich WE oraz krajem o znacznie liczbie mieszkańców, 4 gospodarki pod względem wiel-

kości w UE, których dług publiczny jest szacowany na 2 bln euro¹. Zapoczątkowany w 2008 r. kryzys w strefie euro w kolejnych latach przybierał na sile, a jego kulminacja zbiegła się w czasie ze sprawowaniem po raz pierwszy przez Polskę prezydencji w Radzie Unii Europejskiej (należy dodać, że zgodnie z zasadami traktatu lizbońskiego w ramach trio prezydencji, czyli Danią i Cyprem). Jak wyglądała polska strategia przeciwdziałania kryzysowi strefy euro podczas jej prezydencji? Czy biorąc pod uwagę realne możliwości Polski, niebędącej w klubie euro, można pozytywnie ocenić jej wkład w ratowanie strefy euro? Autor artykułu stara się odpowiedzieć na te pytania posługując się bazą źródłową, w której skład wchodzi oficjalne dokumenty dyplomatyczne polskiej prezydencji, literatura specjalistyczna, a także poświęcone tematyce kryzysu artykuły naukowe.

Polska rozpoczęła swoje półroczne przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej 1 lipca 2011 r. Zadania i cele stojące przed poszczególnymi członkami trio oraz całą grupą zostały zamieszczone w dokumencie „18-miesięczny program Rady (1 lipca 2011–31 grudnia 2012)”, opublikowanym w „Dzienniku Urzędowym RUE” 17 marca 2011 r. W dokumencie tym napisano:

Trzy prezydencje zapewnią wdrożenie ram ustawodawczych w obszarze zwiększonej dyscypliny fiskalnej i nadzoru makroekonomicznego. Równolegle prowadzone będą niezbędne prace związane z europejskim mechanizmem stabilności, z myślą o ich zakończeniu w terminie uzgodnionym przez Radę Europejską w grudniu 2010 r.²

Widać więc, że program prezydencji miał na celu kontynuację założeń naprawczych omówionych na posiedzeniu Rady Europejskiej w 2010 r. Szczególną rolę w poprawie sytuacji ekonomicznej „eurolandu” przypisywano europejskiemu mechanizmowi stabilności (ang. European Stability Mechanism – ESM), będącym instrumentem gwarantującym stabilizację i integralność waluty. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w październiku 2010 r. zdecydowano, że ESM ma docelowo zastąpić doraźnie stosowane działania pomocowe dla państw strefy euro, począwszy od czerwca 2013 r.

Działania polityczne i ekonomiczne UE mające zahamować rozwój kryzysu w państwach strefy euro: Portugalii, Włoszech, Irlandii, Grecji i Hiszpanii, określonymi niefortunnym skrótem PIIGS (z ang. od pierwszych liter nazwy danego kraju), od początku były koordynowane przez najsilniejsze gospodarzo, ale i ekonomicznie państwa założycielskie UE, a więc Niemcy i Francję. Kryzys polityczny UE zapoczątkowany kłopotami natury ekonomicznej, dał możliwość przeforsowania przez te państwa dogodnych założeń mających, prócz gwarancji wsparcia dla państw najbardziej zadłużonych, pozwolić na reformy polityczne w myśl koncepcji „twardego jądra UE”. Przez zręczne forsowanie własnych planów repara-

¹ Ł. Wróblewski, *Kryzys unii gospodarczej i walutowej – przyczyny i dotychczasowe rozwiązania*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2012, nr 74, s. 3.

² 18-miesięczny program Rady (1 lipca 2011–31 grudnia 2012), Rada Unii Europejskiej, Bruksela 2011, s. 23, www.register.consilium.europa.eu/pdf/pl/11/st11/st11447.pl11.pdf [20.03.2012].

cji polityki fiskalnej państw członkowskich UE, tandem „Merkozy” (N. Sarkozy i A. Merkel) próbował doprowadzić do wygodnych z punktu widzenia ich stanowisk zmian traktatów unijnych. Dodatkowo modyfikując rolę poszczególnych instytucji europejskich, m.in. Parlamentu Europejskiego (PE) na rzecz Komisji Europejskiej (KE), która jest postrzegana zarówno we Francji, jak i Niemczech za załączek przyszłego rządu gospodarczego UE. Potwierdzeniem tezy odnośnie do chęci przeprowadzenia reformy UE pod dyktando wzmocnienia przywództwa niemiecko-francuskiego, było m.in. wystąpienie podsekretarza stanu w MSZ M. Linka (FDP) 8 lutego 2012 r. podczas obrad Komisji ds. UE Bundestagu, w którym podkreślił zgodność koalicji rządzącej w niemieckim Bundestagu, w sprawie konieczności zreformowania struktur instytucjonalnych UE pod dyktando koncepcji prezentowanej przez A. Merkel unii politycznej³.

Stanowisko Polski w sprawie konieczności przeciwdziałania skutkom kryzysu w państwach strefy euro jednoznacznie podkreślało konieczność współpracy wszystkich państw członkowskich UE, również tych posługujących się własnymi walutami: Polski, Danii, Szwecji, Czech, Wielkiej Brytanii, Litwy, Łotwy, Węgier, Rumunii i Bułgarii. Ponadto władze w Warszawie jednoznacznie opowiedziały się podczas prezydencji Polski w RUE za wdrożeniem działań mających na celu niwelowanie zadłużenia w poszczególnych państwach członkowskich UE, a co za tym idzie, wprowadzeniem założenia przyjętego w 2011 r., czyli zbioru sześciu aktów legislacyjnych dotyczących zarządzania gospodarczego, zwanego powszechnie „sześciopakiem”. Powyższy zbiór, obejmujący 5 rozporządzeń i 1 dyrektywę, ma za zadanie podniesienie dyscypliny budżetowej państw członkowskich UE, jak również poszerzenie nadzoru nad prowadzoną polityką ekonomiczną. Dzięki tym uzgodnieniom ministrowie finansów poszczególnych państw członkowskich zostali zobligowani do przedkładania wyliczeń budżetowych pomiędzy sobą i KE. Poprzez możliwość nałożenia sankcji gospodarczych wypracowano możliwość wywierania wpływu na państwa niechące podporządkować swojej polityki budżetowej ogólnemu dobru wspólnotowemu. Niewątpliwie przyjęcie „sześciopaku” należy potraktować jako wspólny sukces prezydencji węgierskiej i polskiej, za kadencji których przeprowadzono negocjacje i zaaprobowano ostateczny tekst pakietu.

Kolejnym faktem podkreślającym zdecydowane zaangażowanie Polski wobec przeciwdziałania skutkom kryzysu gospodarczego w UE było opowiadania się władz w Warszawie za przeprowadzeniem odpowiednich reform traktatowych gwarantujących większą skuteczność na wypadek pogłębiania się zagrożenia destabilizacji całej strefy euro. Potwierdzeniem tej tezy jest wypowiedź ministra spraw zagranicznych R. Sikorskiego w Berlinie 28 listopada 2011 r., a więc pod koniec polskiej prezydencji:

³ *Pakt fiskalny to tylko etap na drodze do zmian traktatowych*, red. A. Kwiatkowska-Drożdż, K. Popławski, www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2012-02-15/pakt-fiskalny-to-tylko-etap-na-drozdze-do-zmian-traktatowych [11.03.2012].

Komisja Europejska powinna zostać wzmocniona. Jeżeli ma odgrywać rolę nadzorcy gospodarczego, to jej komisarze powinni być autentycznymi przywódcami z autorytetem [...]. Komisja powinna być mniejsza [...] należy wprowadzić rotację przy obsadzie stanowisk komisarzy przez państwa członkowskie⁴.

W wypowiedzi polskiego ministra widać wiele zbieżności z koncepcją reformy instytucjonalnej, głoszoną przez A. Merkel, w myśl której KE powinna otrzymać silniejsze uprawnienia. W ten sposób powstałby *quasi*-rząd gospodarczy, zaś przewodniczący KE mógłby być wybierany w wyborach bezpośrednich, co dodatkowo podkreśliłoby rolę państw najludniejszych, w tym przede wszystkim Niemiec. Opowiadanie się Sikorskiego za przeprowadzeniem reformy instytucji europejskich, wychodzące naprzeciw oczekiwaniom Niemców, doprowadziło do fali krytyki ze strony opozycji w Polsce. Sikorskiemu zarzucono nielojalność wobec Polski oraz szkodzenie interesom kraju, szczególnie w kontekście jednego z ostatnich zdań wystąpienia:

I domagam się od Niemiec tego, abyście – dla dobra Waszego i naszego – pomogli tej strefie euro przetrwać i prosperować. Dobrze wiecie, że nikt inny nie jest w stanie tego zrobić. Z pewnością jestem pierwszym w historii ministrem spraw zagranicznych Polski, który to powie: mniej zaczynam się obawiać niemieckiej potęgi niż niemieckiej beczczynności⁵.

Oprócz zreformowania KE, władze w Polsce opowiedziały się za włączeniem RUE jako drugiej izby Parlamentu Europejskiego i wzmocnieniem w ten sposób ciała legislacyjnego UE. Również w tym wariantcie liczba mandatów przysługujących w obu izbach parlamentarnych byłaby obliczana na podstawie ludności danego państwa członkowskiego. Ostatecznie, zdaniem Polski, powinno się poszerzyć kompetencje Europejskiego Banku Centralnego gwarantując tym samym możliwość wsparcia każdego z państw członkowskich, które pomimo zachowywania dyscypliny finansowej znalazłyby się w potrzebie.

Bardzo istotną formą pozwalającą na zażegnanie widma rozszerzenia się kryzysu strefy euro na kolejne państwa były dążenia Polski dotyczące wynegocjowania jak największego wzrostu środków przypadających na nowo tworzone ramy finansowe na lata 2014–2020, w szczególności kwot przeznaczonych na fundusz spójności, którego podstawowym zadaniem jest niwelowanie nierówności rozwojowych wśród państw członkowskich UE, przede wszystkim pomiędzy starymi a nowo przyjętymi. Zdaniem Polski, tego rodzaju posunięcie pozwoli na napędzenie gospodarek państw UE, zarówno tych nowo przyjętych i niebędących jeszcze w strefie euro, jak również obszaru euro. Na podkreślenie zasługuje fakt, że pomimo konieczności wprowadzenia oszczędności w ramach poszczególnych państw członkowskich w celu zredukowania zadłużenia, nie powinno się obcinać wpłat

⁴ R. Sikorski, *Polska a przyszłość Unii Europejskiej*, Berlin, 28 listopada 2011, s. 6, www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20111128BERLIN/radoslaw_sikorski_polska_a_przyszlosc_ue.pdf [11.03.2012].

⁵ *Ibidem.*, s. 9.

do budżetu UE. Płatnicy netto, czyli państwa wpłacające więcej do wspólnej kasy UE, niż są w stanie z niej otrzymać, z wiadomych przyczyn podczas omawiania wielkości składek dążą do zredukowania ich do jak najniższego poziomu kosztem państw korzystających z dofinansowywania inwestycji, w tym m.in. Polski. Paradoxs polega na tym, że w przypadku zamrożenia wzrostu składek przez płatników netto, w tym największego z nich Niemcy, stracą nie tylko państwa korzystające z dopłat, ale przede wszystkim najbardziej rozwinięte. Faktem jest, że dzięki potężnym inwestycjom infrastrukturalnym Polska oparła się początkowej fali kryzysu w UE, bez wsparcia przede wszystkim funduszu spójności, obecnie problemy gospodarcze kraju mogłyby zagrozić jego stabilizacji. Pomimo pozostawania poza strefą euro, ryzyko problemów gospodarczych dotyczy również państw spoza „eurolandu”. Jednak dzięki rozwojowi inwestycji w Polsce, korzystają również państwa posiadające wysoko rozwinięte gałęzie przemysłu, którego produkty są wykorzystywane do budowy np. autostrad, boisk piłkarskich, infrastruktury kolejowej. Za każde euro wydane w ramach wpływu do budżetu UE, państwa płatnicy netto otrzymują jego wielokrotność w postaci zakupionych dóbr i usług przez państwa prowadzące inwestycje infrastrukturalne⁶. Stanowisko Polski odnośnie do konieczności zwiększenia składek budżetowych lub przynajmniej ich utrzymania, nie jest odosobnione. Również PE, który dzięki traktatowi z Lizbony otrzymał wzmocnienie swojej pozycji podczas negocjacji przyszłych ram finansowych na lata 2014–2020, optuje za wzmocnieniem polityki spójności:

Polityka spójności generuje projekty o wysokiej europejskiej wartości dodanej i realizuje cele strategii „Europa 2020”, a także wspomaga procesy konwergencji i przyczynia się do osiągnięcia trwałego wzrostu gospodarczego, co przekłada się na wysoki poziom zatrudnienia⁷.

Decydujące znaczenie w sprawie zmian w UE na skutek kryzysu zadłużeniowego, mają zapisy traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, znanego pod krótszą nazwą paktu fiskalnego. Negocjowany podczas trwania polskiej prezydencji, a podpisany 2 marca 2012 r. TSKZ, w istotny sposób pomimo braku jednomyślności wszystkich członków UE reformuje działania organów UE, wzmocnia też rolę poszczególnych państw członkowskich, w tym przede wszystkim Niemiec, których większość proponowanych założeń, została zamieszczona w traktacie⁸. Nowy traktat ma po pierwsze za zadanie wprowadzić kompetencje pozwalające skutecznie zarządzać wspólną walutą UE. Pod drugie ma ominąć długotrwałe procedury uchwalania prawa zawarte w TfUE. Wśród swoich głównych celów TSKZ wprowadza nowe reguły wydatkowania, dzięki temu w istotny sposób ograniczone zostało ryzyko występowania

⁶ *Wyzwania w sferze gospodarczej stojące przed polską prezydencją*, www.centrum.krakow.pl/aktualnosci/gospodarka-prezydencja [13.03.2012].

⁷ *Stanowisko Parlamentu Europejskiego w sprawie wieloletnich ram finansowych 2014–2020*, red. M. Zaborowski, „Biuletyn PISM” 2011, nr 74, s. 2.

⁸ K. Popławski, *Niemcy a pakt fiskalny*, „Best OSW”, 2012, nr 5.

nadmiernego zadłużenia państw członkowskich, będącego, jak wiadomo, genezą kryzysu w strefie euro. Pomimo konieczności wprowadzenia zmian wynikających z niedostosowania instytucjonalnego UE do szybkiego przeciwdziałania skutkom kryzysów ekonomicznych, większość zaleceń oraz rygorów zawartych w TSKZ jest już od dawna zawarta w prawie europejskim, bądź została przyjęta wraz z tzw. „sześciopakiem”. Przykładowo, art. 3.1 TSKZ obejmujący swym zasięgiem regułę zrównoważonego rozwoju w średnim okresie, ograniczającą deficyt strukturalny do 0,5% PKB nie wnosi niczego nowego, gdyż reguła dolnego limitu salda budżetowego zawarta w widelkach 1,0–0% PKB, obowiązuje od 1998 r. w myśl rozporządzenia Rady 1466/97, a państwa o niskim poziomie zadłużenia, mogą otrzymać pozwolenie na deficyt budżetowy na poziomie 1% PKB⁹. Równocześnie zasada zawarta w art. 4 TSKZ:

Jeżeli dług sektora instytucji rządowych i samorządowych umawiającej się strony w stosunku do jej produktu krajowego brutto przekracza wartość odniesienia, wynoszącą 60%, o której mowa w artykule 1 protokołu (nr 12) w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do traktatów o Unii Europejskiej, ta umawiająca się strona zmniejsza go w tempie wynoszącym średnio jedną dwudziestą rocznie¹⁰,

jest niczym innym, jak tylko odpowiednikiem art. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z 16 listopada 2011 r., zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityki gospodarczej, wchodzącym w skład „sześciopaku”¹¹. Pomimo podpisania paktu fiskalnego przez Polskę, nie jest ona zobligowana pod rygorem sankcji do przestrzegania reguł w nim zapisanych. W Polsce zasady wdrożone wraz z ratyfikacją TSKZ przez minimum 12 z 17 państw strefy euro, będą obowiązywały dopiero po przyjęciu wspólnotowej waluty. Jednak biorąc pod uwagę wymogi zawarte w art. 4 TSKZ dotyczące konieczności redukcji długu publicznego o 1/20 rocznie w przypadku przekroczenia 60% pułapu PKB, Polska już w chwili obecnej jest zabezpieczona. Zgodnie z zapisem konstytucyjnym art. 216.5 dotyczącym tzw. hamulca długu, nie pozwalającym na przekroczenie granicy 60% PKB, jak również w postaci ustawy o finansach publicznych z 2009 r., dotyczącej tzw. progów ostrożnościowych będących automatycznymi mechanizmami korekcyjnymi¹².

⁹ R. Guz, *Wywiad z Dariuszem Rosatim – Pakt fiskalny, porażka czy sukces?*, „Rzeczpospolita”, 16.02.2012, s. 1.

¹⁰ Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, art. 4, s. 15, www.european-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf [20.03.2012].

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z 16.11.2011, zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityki gospodarczej, Dz.Urz. UE, 23.11.2011, s. 17–18.

¹² R. Guz, *op. cit.*, s. 1.

Zdecydowanym sukcesem władz w Polsce jest natomiast skłonienie państw sygnatariuszy TSKZ, w tym zwłaszcza państw strefy euro do umożliwienia brania udziału państwom spoza strefy, w mających odbywać się dwa razy w roku spotkaniach (z ang. *Euro Summits*), czyli spotkaniach szefów państw lub rządów „eurolandu”. Co prawda wynegocjowane przez Polskę porozumienie nie zapewni pełnej konsolidacji UE, gdyż w myśl zapisów art. 12.3 TSKZ, Polska będzie tworzyć jedną z trzech powstałych w wyniku porozumienia grup. Pierwszą grupę stanowią państwa sygnatariusze traktatu posługujący się walutą euro, drugą będą stanowić państwa sygnatariusze spoza „eurolandu”, zaś trzecią grupą można określić państwa, które nie podpisały traktatu, a więc Wielka Brytania i Czechy, pomimo nieformalności tej grupy. Dzięki jednoznaczemu poparciu władz, Polska zagwarantowała sobie miejsce w centrum integracji europejskiej. Niepodporządkowanie się woli najsilniejszych gospodarek w UE, w tym Niemcom i Francji doprowadziłoby do marginalizacji pozycji Polski na arenie europejskiej, podobnie jak ma to miejsce obecnie w stosunku do Wielkiej Brytanii i Czech.

Problematyka treści zawartych w wynegocjowanym porozumieniu została, zgodnie z przewidywaniami, oceniona przez największą partię opozycyjną w Polsce jako szkodliwa dla racji stanu RP. Prezes PiS J. Kaczyński skomentował fakt podpisania przez premiera RP paktu fiskalnego słowami:

To jest działanie, które – mam nadzieję – będzie kiedyś w odpowiednim trybie ocenione, bo to działanie całkowicie świadomie na szkodę polskiego państwa¹³.

Wypowiedź głównych polityków opozycji w Polsce nie wróży poparcia dla planowanego przyjęcia TSKZ w drodze tzw. małej ratyfikacji. Jak widać, problemem Polski nieokazało się przeforsowanie korzystnych, zdaniem ekspertów, m.in. D. Rosastiego przewodniczącego Sejmowej Komisji Finansów Publicznych, zasad prowadzenia konsultacji w gronie państw członkowskich UE. Opory partii eurosceptycznych wobec działalności władzy w Polsce, szczególnie pod kątem prowadzonej przez rząd D. Tuska polityki zagranicznej, mogą doprowadzić do zniweczenia celu, jakim jest niedopuszczenie, aby Polska pozostawała na skraju integracji europejskiej. Wobec powyższego należy podkreślić, że w myśl zasady jedności UE, Polska powinna wspierać inicjatywy zmierzające do zacieśnienia współpracy, jak również nie dopuścić, aby była postrzegana jako kraj zainteresowany osłoną własnych interesów gospodarczych, kraj, który woli pozyskiwać środki z budżetu UE, niż je wpłacać, a nie państwo członkowskie posiadające prawie 40-milionową populację, świadome swojej odpowiedzialności za przyszły los zintegrowanej Europy.

¹³ D. Matloch, *Wywiad z Jarosławem Kaczyńskim – Kaczyński: Tusk przykłada się do rozpadu UE*, „Rzeczpospolita”, 02.03.2012.

Podsumowując, strategia Polski wobec przeciwdziałania skutkom kryzysu strefy euro polegała na kooperacji z najsilniejszymi państwami członkowskimi, będącymi zarówno w klubie państw euro, jak i pozostającymi poza nim, np. z Wielką Brytanią. Polska opowiadała się, podobnie jak KE, za niedopuszczeniem do stworzenia stanowiska mogącego zagrozić monolityczności UE. Poprzez to założenie, podczas sprawowania swojej prezydencji w RUE, Polska optowała przy zmianach traktatowych polegających na wzmocnieniu instytucji europejskich, których zadaniem powinno być ingerowanie w politykę budżetową poszczególnych państw członkowskich, mogących przez niekorzystne zachowanie zachwiać stabilnością systemu walutowego UE. Zgodnie z dobrem wspólnotowym Polska poparła proponowane założenia paktu fiskalnego, w większości zgłoszone przez Niemcy i Francję – państwa tworzące nieformalne „twarde jądro” polityki europejskiej zarówno pod kątem gospodarczym, jak i reprezentacyjnym. Pomimo negatywnego ustosunkowania się dwóch państw członkowskich wobec planowanych rozwiązań prawnych, jak również negatywnego postrzegania TSKZ przez opozycję wewnętrzną, władze w Warszawie oczekują przejęcia inicjatywy przez Niemcy, czego symbolem było wystąpienie szefa polskiej dyplomacji w Berlinie pod koniec 2011 r. Biorąc pod uwagę fakt pozostawania poza strefą euro, należy ocenić działania władz w Polsce, jako pozytywne. Pomimo niewielkiego wpływu, jaki kraj ma możliwość wyrzucić na proces reformy antykryzysowej UE oraz biorąc pod uwagę odmienną priorytetowość założeń polskiej prezydencji, na wyróżnienie zasługuje chęć wsparcia działań przodujących państw UE.

Abstract

Polish Presidency in the Context of the Crisis in the Euro Zone: Polish Post to Planned Threaty Changes

Polish Presidency in spite of numerous attempts to meet the current European problems in 2011, had no significant impact on the planning of the next steps to avert finance crisis in Greece and other euro zone countries. Undoubted problem during the Presidency of RUE was intensified doubts about the accepted formula for aid to Greece. Over the period of the Polish presidency will be remembered as the time the severity of the crisis in the euro zone, which eclipsed the ambitious objectives of the Presidency flammable and, above all, the development of the concept of the Eastern Partnership, and the commitment to strengthen the EU's energy security. Lacking a coherent approach to the reform of the EU financial system Poland based its policy on blaming the responsibility for the current situation mainly strongest EU countries, including Germany. The controversial head of Polish diplomacy speech in Berlin at the beginning of the end of the first half of Polish emphatically demonstrates that the authorities in Poland a chance to deal with the current economic situation in the EU's strong commitment to see Germany than in the possibility of reaching a common position among the other members. Although Poland is not due to the state of the euro group in Warsaw authorities tried to exert political pressure to guarantee our country the opportunity to participate in meetings concerning the reform of the Community's financial policy. Is this goal has been achieved? Is Poland in the course of his presidency earned a positive evaluation of its commitment to the fight against the crisis? These questions are answered below article.

Karolina Szwarc

PARTNERSTWO WSCHODNIE A POLSKA PREZYDENCJA W RADZIE UE

Koncepcja zaangażowania Unii Europejskiej we współpracę z jej wschodnimi sąsiadami promowana była przez Polskę od 1998 r.¹ To właśnie w tym roku szef polskiej dyplomacji prof. Bronisław Geremek wezwał do stworzenia wschodniego wymiaru Unii Europejskiej. Kilka lat później, ale jeszcze przed przystąpieniem Polski do UE, prezydent RP Aleksander Kwaśniewski mówił:

Powiększona o nowe państwa Unia Europejska znacząco przesunie się na wschód. Unia będzie na nowo musiała zdefiniować swoje stosunki z państwami, które staną się jej bezpośrednimi sąsiadami. W formułowaniu tej polityki wschodniej Unii znaczącą rolę może i powinna odgrywać Polska².

W interesie Polski jest, by kraje objęte Partnerstwem Wschodnim zbliżyć do Unii Europejskiej³. Partnerstwo Wschodnie jest więc przejawem zdecydowanie obranego przez Polskę kierunku polityki zagranicznej, prowadzonej zarówno w interesie Polski, jak i Unii Europejskiej. Przyjęcie Partnerstwa Wschodniego przez państwa członkowskie Unii Europejskiej oceniane zostało jako sukces pol-

¹ J. Starzyk-Sulejewska, *Partnerstwo Wschodnie jako element stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej*, [w:] *Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia w perspektywie politologicznej i medialnej*, red. C. Żołędowski, Warszawa 2012, s. 69.

² Eastern Partnership – Partnerstwo Wschodnie, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, s. 49.

³ P. Żurawski vel Grajewski, *Partnerstwo Wschodnie Unii Europejskiej – główne czy pomocnicze narzędzie polskiej polityki wschodniej?*, [w:] *Partnerstwo Wschodnie w kontekście europejskiej polityki sąsiedztwa i agendy Grupy Wyszehradzkiej*, red. I. Albrycht, Kraków, s. 38.

skiej dyplomacji⁴. Niewątpliwie kazus Partnerstwa Wschodniego ukazuje Polskę jako partnera przejawiającego inicjatywę i wolę konstruktywnego działania w Europie. Tak kształtowany wizerunek jest potrzebny, stawia Polskę w gronie państw mających coś interesującego do zaproponowania Europie i sytuuje ją jako lidera przemian, przynajmniej w Europie Wschodniej. Wejście Polski do Unii Europejskiej dało szansę wpływu na politykę wschodnią w ramach UE. Przykład Hiszpanii, inicjującej południowy wymiar polityki zagranicznej UE, oraz Finlandii i Szwecji, dążących do krystalizacji wymiaru północnego, dawały mocne podstawy, że i polsko-szwedzki projekt jest racjonalnie uzasadniony i leży w szeroko pojętym interesie unijnym.

Pomysł jest ze wszech miar słuszny i ideowy. Czy jednak Polska jest w stanie udźwignąć ciężar bycia promotorem historycznego projektu?

O ile sama idea projektu została zaakceptowana przez Unię Europejską, o tyle dalsza wykładnia celu i poziomu zaangażowania UE napotyka rozbieżności wśród europejskich decydentów. Wdrożenie tego projektu wymaga koegzystencji i woli, zarówno ze strony UE, jak i państw partnerskich⁵. Wymaga od UE przyjęcia zdecydowanej postawy. Rzeczywistość pokazuje jednak, że obywatele Unii Europejskiej, najpierw czują się Polakami, Francuzami, Niemcami, a potem zaś Europejczykami. Pytanie, na które należałoby więc odpowiedzieć, dokonując oceny Partnerstwa Wschodniego, brzmi: czy Unia Europejska jest gotowa wdrożyć Partnerstwo Wschodnie.

Istota Partnerstwa Wschodniego

Partnerstwo Wschodnie jako wschodni wymiar Europejskiej Polityki Sąsiedztwa zostało zainaugurowane na szczycie w Pradze 7 maja 2009 r., oficjalnie jako polsko-szwedzka inicjatywa. Rozpoczęcie projektu poprzedzone było szerokimi konsultacjami, zarówno na forum Unii Europejskiej, jak i Grupy Wyszehradzkiej. Już na tym etapie pomysł spotkał się z pozytywnym przyjęciem. Rada Europejska zatwierdziła propozycję na szczycie w dniach 19–20 czerwca 2008 r. w Brukseli. Sam projekt opisany został w dokumencie pod nazwą „Propozycja polsko-szwedzka Partnerstwo Wschodnie”.

Beneficjentami Partnerstwa Wschodniego jest sześć państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, tj. Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdowa i Ukraina. Zasadniczym celem jest zacieśnienie stosunków wyżej

⁴ B. Piskorska, *Partnerstwo Wschodnie 2011 r. Sukces czy porażka polskiej prezydencji w Unii Europejskiej*, [w:] *Polska prezydencja wobec wyzwań współczesnej Unii Europejskiej*, red. A. Legucka, Warszawa 2012, s. 160.

⁵ W niniejszym artykule pojęcie „państwa partnerskie” zostało zarezerwowane dla państw objętych Partnerstwem Wschodnim, tj. Armenia, Azerbejdżan, Gruzja, Mołdowa, Białoruś i Ukraina (dalej także „partnerzy”).

wymienionych państw z Unią Europejską. W sumie chodzi więc o dostosowanie sześciu państw Europy Wschodniej i Południowego Kaukazu do standardów i wartości obowiązujących w Unii Europejskiej⁶.

Zadanie państw partnerskich polega na stopniowym dostosowywaniu i wdrażaniu unijnych rozwiązań prawnych, oscylujących wokół wartości demokratycznych, rządów prawa, wspólnych wartości. Istotnym filarem Partnerstwa Wschodniego jest stymulowanie reform gospodarczych, usuwanie przeszkód w handlu, a finalnie ustanowienie strefy wolnego handlu z UE oraz stworzenie bezwizowego ruchu pomiędzy państwami partnerskimi a UE. Partnerstwo Wschodnie ma również stanowić forum uzgadniania wspólnych stanowisk w ramach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Partnerstwo Wschodnie daje każdemu z partnerów możliwość wyboru, do jakiego stopnia zechcą się integrować. Każda forma bliższej współpracy będzie miała pozytywne efekty, ale oczywiście kraje, które zdecydują się na największe zbliżenie z Unią Europejską, będą mogły odnieść największe korzyści ze współpracy. Tylko od krajów partnerskich zależy, czy zdecydują się na dokonanie strategicznego wyboru i zechcą związać swoją przyszłość z krajami, które dzięki wolnemu rynkowi i demokracji znalazły się w czołówce najlepiej rozwiniętych państw świata⁷.

Partnerstwo Wschodnie opiera się na fundamentach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Założono, że współpraca odbywać się będzie na dwóch poziomach: dwustronnym i wielostronnym. Zgodnie z przyjętymi zasadami, zacieśnienie relacji pomiędzy państwem partnerskim a UE uzależniono od postępu reform wewnętrznych (zasada warunkowości) oraz od ambicji partnera (zasada zróżnicowania). Wymiar wielostronnej współpracy zakłada wspólną debatę i wymianę doświadczeń pomiędzy państwami. Celem – jak przekonują decydenci europejscy – jest stowarzyszenie państw objętych Partnerstwem Wschodnim z Unią Europejską. Ma to być alternatywa wobec braku zgody państw Unii Europejskiej na rozszerzenie na wschód. Partnerstwo Wschodnie nie daje gwarancji przystąpienia do Unii Europejskiej, choć jak często podkreśla się w literaturze, nikt tego nie wykluczył. Reasumując, Partnerstwo Wschodnie umożliwia państwom partnerskim:

- a) podpisanie umowy stowarzyszeniowej,
- b) ustanowienie głębokiej i całościowej strefy wolnego handlu,
- c) liberalizację systemu wizowego,
- d) zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego,
- e) rozwój gospodarczy.

⁶ S. Parzymies, *Polityczne aspekty Partnerstwa Wschodniego*, [w:] *Między sąsiedztwem a integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, red. A. Szeptycki, Warszawa 2011, s. 99.

⁷ Eastern Partnership...

Partnerstwo Wschodnie jako jeden z priorytetów polskiej prezydencji

Jednym z trzech głównych priorytetów polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej było hasło „Europa korzystająca na otwartości”⁸. Zdaniem rządu polskiego, w interesie całej Unii jest poprawa stosunków z wschodnimi sąsiadami, zwłaszcza dlatego, że są oni gospodarczymi partnerami Unii Europejskiej. „Dobre stosunki sąsiedzkie mogą wzmocnić Europę, także w wymiarze gospodarczym, przynosząc jej najwięcej korzyści, stosunkowo niewielkim kosztem”⁹. Rząd polski postawił następujące cele przed polską prezydencją:

- a) dążenie do zawierania umów stowarzyszeniowych z państwami partnerskimi,
- b) tworzenie całościowych i pogłębionych stref wolnego handlu (zwłaszcza z Ukrainą i Mołdową),
- c) postęp w liberalizacji wizowej.

Zadaniem polskiej prezydencji było nadanie nowego impulsu Partnerstwu Wschodniego, pojawiały się bowiem głosy, że inicjatywie tej brakuje dynamiki i widocznych osiągnięć¹⁰.

Realizacja Partnerstwa Wschodniego

Jednym z ważniejszych wydarzeń podczas polskiej prezydencji miał być szczyt Partnerstwa Wschodniego. Otrzymał się on 29 i 30 września 2011 r. w Warszawie i zgromadził reprezentację na wysokim szczeblu państwowym i unijnym (obecni byli m.in.: przewodniczący Rady Europejskiej, przewodniczący Komisji, przewodniczący Parlamentu Europejskiego, wysoki przedstawiciel ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa). Uwagę zwracała nieobecność przedstawiciela Białorusi, co wzbudzało pewien niedosyt, a wręcz obniżało rangę spotkania. „Jednak po przeanalizowaniu całej listy uczestników, należy uznać, że reprezentacja na szczycie była właściwa i satysfakcjonująca” – ocenili R. Smoleń i Ł. Sosnowski¹¹.

Szczyt w Warszawie był okazją do podsumowania i dokonania oceny dotychczasowych (dwuletnich) działań. Potwierdzono wcześniej zdefiniowane cele i założenia Partnerstwa Wschodniego, w tym zasadniczy:

Celem Partnerstwa Wschodniego jest stworzenie warunków koniecznych do przyspieszenia procesu stowarzyszenia politycznego i pogłębienia integracji gospodarczej Unii Europejskiej z zainteresowanymi krajami partnerskimi w uznaniu korzyści ekonomicznych związanych z intensywnym handlowym wymianą towarów i usług, potencjału zwiększonych przepływów środ-

⁸ Pozostałe dwa to „Integracja europejska jako źródło wzrostu” oraz „Bezpieczna Europa”.

⁹ Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011, s. 10.

¹⁰ S. Parzymies, *op. cit.*, s. 109. Jednak autor podkreśla, że taka ocena jest „przesadnie krytyczna”.

¹¹ R. Smoleń, Ł. Sosnowski, *Unia Europejska na najwyższych szczeblach...*, s. 44.

ków inwestycyjnych, oraz znaczenia postępującej integracji gospodarczej z rynkiem wewnętrznym Unii Europejskiej¹².

Do najważniejszych uzgodnień należy zakwalifikować:

- a) wolę zakończenia negocjacji z Ukrainą w sprawie podpisania umowy stowarzyszeniowej,
- b) podjęcie rozmów z Gruzją oraz Mołdową w sprawie utworzenia stref wolnego handlu,
- c) objęcie krajów Partnerstwa Wschodniego programem wymiany studenckiej Erasmus,
- d) wolę utworzenia ruchu bezwizowego dla państw partnerskich z zastrzeżeniem spełnienia warunków związanych z zagwarantowaniem bezpiecznej i właściwie zarządzanej mobilności, zgodnie z założeniami dwuetapowego planu działań na rzecz liberalizacji reżimu wizowego¹³,
- e) wzrost pomocy finansowej dla państw partnerskich.

Szczyt Partnerstwa Wschodniego odbył się w cieniu sprawy związanej z nieobecnością na spotkaniu przedstawiciela Białorusi. W związku z zakazem wjazdu na terytorium Unii Europejskiej prezydenta Białorusi Aleksandra Łukaszenki, zaproszenie na szczyt zostało skierowane do białoruskiego ministra spraw zagranicznych Siarhieja Martynaua. Białoruskie władze uznały to jednak za obrażę¹⁴ i ostatecznie zrezygnowały z uczestnictwa w obradach.

Wobec antydemokratycznych praktyk na Białorusi, uczestnicy szczytu wspólnie podjęli „Deklarację w sprawie sytuacji na Białorusi”. Wyrażono w niej obawy wobec pogarszającej się sytuacji nieprzestrzegania praw człowieka, demokracji i rządów prawa. Wezwano również reżim do natychmiastowego uwolnienia i rehabilitacji więźniów politycznych. Uczestnicy szczytu podtrzymali propozycję współpracy politycznej i gospodarczej z Białorusią, uzależniając jej rozwój od demokracji państwa¹⁵.

W polskiej ocenie, szczyt Partnerstwa Wschodniego miał być jednym z najważniejszych wydarzeń polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Jak należałoby ocenić przebieg spotkania? Z całą pewnością była to ogromna polska inicjatywa, na którą Europa odpowiedziała.

Z jednej strony docenia się liczną frekwencję delegacji z państw Unii Europejskiej, zaraz jednak z emfazą podkreśla się też, że zamiast prezydenta Francji przybył premier, że zamiast premiera Wielkiej Brytanii pojawił się wicepremier i że wreszcie delegacja białoruska zbojkotowała szczyt.

¹² Wspólna deklaracja warszawskiego szczytu Partnerstwa Wschodniego, Warszawa, 29–30 września 2011 r., pkt 1.

¹³ *Ibidem*, pkt 8.

¹⁴ A. Dorywański, *Szczyt Partnerstwa Wschodniego w Warszawie – przebieg i analiza*, www.psz.pl.

¹⁵ Deklaracja w sprawie sytuacji na Białorusi, przyjęta podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w Warszawie, 30 września 2011 r.

Szczyt był „dyplomatyczny”, bez przełomów, raczej królowały ogólne i wzniosłe hasła. Analiza przebiegu szczytu pozwala na konstatację, że na tym etapie współpracy brakuje determinacji w dążeniu do demokratyzacji wschodnich sąsiadów. Z drugiej jednak strony, owej woli do konstruktywnego współdziałania brakuje też państw partnerskim. Przypadki Białorusi i Ukrainy pokazują, że ten szczyt nie mógł zakończyć się pełnym sukcesem.

Realizacja Partnerstwa Wschodniego w istotnej mierze zależeć będzie nie tylko od postawy Polski, która z tej inicjatywy uczyniła jeden z priorytetów swej prezydentury w Radzie Unii Europejskiej w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2011 r., ale także od postawy Francji, zainteresowanej głównie Partnerstwem Eurośroziemnomorskim, Niemiec, których wkład do budżetu Unii jest największy oraz Rosji¹⁶.

Jest to prawda, ale trzeba też przyznać, że na nic się zdadzą wysiłki państw UE bez rzeczywistej woli państw partnerskich. Jedną z podstawowych zasad konwergencji gospodarczo-politycznej jest premiowanie państw partnerskich. Trudno oczekiwać zdecydowanych gestów wobec państw, w których nie odnotowuje się poprawy standardów demokratycznych, a wręcz przeciwnie – ostatnie wydarzenia wzmacniają mur dzielący UE od państw partnerskich.

Brakuje klimatu politycznego do wcielenia w życie Partnerstwa Wschodniego. Zarówno po jednej, jak i po drugiej stronie. Europa zajęta jest ratowaniem swojej gospodarki. Dodatkowo wydarzenia Arabskiej Wiosny spowodowały, że wzrok europejskich przywódców został zwrócony na południowych sąsiadów Europy – w stronę południowego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

Wydaje się, że jednym z powodów braku wyraźnej akceptacji przywódców europejskich dla inicjatywy polsko-szwedzkiej jest rywalizacja wschodniego i południowego wymiaru polityki sąsiedztwa Unii Europejskiej. Powściągliwe kroki Francji spowodowane są obawą o większe zainteresowanie Europy wymiarem wschodnim niż południowym, gdzie koncentrują się jej interesy. W literaturze podkreśla się, że Partnerstwo Wschodnie oraz Unia dla Śródziemnomorza są względem siebie konkurencyjnymi inicjatywami¹⁷. Pojawia się także pogląd, że pomiędzy ich głównymi promotorami, tj., odpowiednio, Polską i Francją, może dochodzić do konfliktów. Tak stwierdził np. L. Koćwin, pisząc:

Realizacja takiej propozycji wywoła niewątpliwie konflikt interesów między Polską i Francją, co jest do przewidzenia, gdyż Francja niejednokrotnie podejmowała już próbę nawiązania szerokiej współpracy na linii Paryż–Berlin–Moskwa z pominięciem interesów Polski i państw Europy Środkowo-Wschodniej. Pogorszy on dodatkowo i tak trudne relacje polsko-rosyjskie, tworząc nowe napięcia na linii Warszawa–Moskwa. Z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć tezę, że realizacja programu Partnerstwa Wschodniego, ze względu na istniejące sprzeczności interesów, doprowadzi Polskę do konfliktu z Francją¹⁸.

¹⁶ S. Parzymies, *op. cit.*, s. 108.

¹⁷ L. Koćwin, *Partnerstwo Wschodnie. Aktorzy i interesy regionalnej geopolityki Unii Europejskiej*, [w:] *2011 Polska prezydentura w Unii Europejskiej*, red. R. Riedel, P. Klimontowski, Opole 2010, s. 361.

¹⁸ *Ibidem*, s. 362.

Nieco odmiennego zdania jest S. Parzymies:

Francja zaakceptowała ideę Partnerstwa Wschodniego, gdyż musiała dostrzec, że po konflikcie rosyjsko-gruzińskim i zagrożeniu bezpieczeństwa energetycznego dla UE, partnerzy wschodni mają dla Unii duże znaczenie strategiczne. Ale trzeba mieć świadomość, że swoją uwagę w realizacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa kraj ten koncentrować będzie na Partnerstwie Eurośródziemnomorskim, co ujawnia się przede wszystkim przy dystrybucji środków unijnych na współpracę z sąsiadami. Nie należy się jednak spodziewać żadnych znaczniejszych napięć na tym tle między Polską i Francją. Również Niemcy, jakkolwiek priorytetem, podobnie jak dla Francji, w Europie Wschodniej są dla nich stosunki z Rosją, nie będą sprzeciwiać się realizacji przez UE programów Partnerstwa Wschodniego¹⁹.

Sporządzając bilans polskiej prezydencji należy stwierdzić, że:

- a) zakończono – jak zakładano – rozmowy z Ukrainą dotyczące technicznych aspektów umowy o pogłębionej i całościowej strefie wolnego handlu (DCFTA),
- b) podpisano z Armenią „Partnerstwo na rzecz mobilności”,
- c) zapoczątkowano działalność Forum Biznesu Partnerstwa Wschodniego oraz Konferencji Władz Regionalnych i Lokalnych Partnerstwa Wschodniego.

Pomimo zakończenia rozmów z Ukrainą (tzn. w sprawie umowy o pogłębionej strefie handlu oraz umowy stowarzyszeniowej, co oficjalnie zostało ogłoszone podczas szczytu Unia Europejska–Ukraina 19 grudnia 2011 r. w Kijowie), w rzeczywistości nie osiągnięto pełnego sukcesu. Co prawda, prowadzone negocjacje w sprawie pogłębionej strefy wolnego handlu trwały od 2008 r. i, jak zgodnie ocenia się w literaturze, były najtrudniejszą częścią umowy stowarzyszeniowej, to jednak należy pamiętać, iż rozmowy te kończono na tle antydemokratycznych praktyk. Jak się miało okazać, sprawa Julii Tymoszenko miała kluczowe znaczenie dla finalizacji parafowania wynegocjowanych umów. 11 października 2011 r., a więc już po szczycie Partnerstwa Wschodniego w Warszawie, Julia Tymoszenko – była premier i opozycjonistka została skazana na 7 lat pozbawienia wolności za nadużycia władzy podczas negocjacji gazowego kontraktu z Rosją. Parafowanie wynegocjonowanych umów miało być jednym z ważniejszych wydarzeń polskiej prezydencji.

5 grudnia 2011 r. Komisja Europejska podjęła decyzję o rozpoczęciu rozmów w sprawie utworzenia pogłębionej strefy wolnego handlu z Mołdową i Gruzją. Ustanowienie takiego obszaru z Mołdową i Gruzją jest celem co najmniej średnioterminowym, niezwykle jednak intrygującym i ciekawym co do ostatecznych rezultatów. Trzeba bowiem pamiętać, że na terytorium tych państw znajdują się obszary separatystyczne, tj. Naddniestrze (w Mołdowie) oraz Osetia Południowa i Abchazja (w Gruzji), które rządzą się odmiennymi systemami gospodarczymi. Z tego powodu objęcie tych obszarów umową jest niemożliwe. Z drugiej jednak strony ustanowienie jakichkolwiek ograniczeń w przepływie np. towarów, byłoby

¹⁹ S. Parzymies, *op. cit.*, s. 108.

sprzeczne z polityką tych państw²⁰. Nie udało się jednak podjąć zdecydowanych kroków w kierunku liberalizacji przepisów wizowych. Jest to niezwykle ważny aspekt współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego. Wprowadzenie drogich wiz dla wschodnich sąsiadów z pewnością nie leży w polskim interesie. Przyznać jednak należy, że podjęto pewne polityczne deklaracje²¹, uzależniając postęp w dziedzinie zniesienia reżimu wizowego od reform państw partnerskich skutkujących możliwością włączenia ich do polityki wizowej, migracyjnej i azylowej Unii Europejskiej.

Jest to bardziej konkretne sformułowanie niż to, które padło podczas pierwszego szczytu Partnerstwa Wschodniego w Pradze, gdzie mówiło się o długoterminowym i bliżej nieokreślonym procesie liberalizacji wizowej²².

Wiele jednak dokonano na szczeblu obywatelskim. Jest to niezwykle ważny aspekt wymiaru Partnerstwa Wschodniego, co podkreślił b. minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz:

Zbliżenie Unii Europejskiej z jej sąsiadami na Wschodzie powinno się dokonywać nie tylko wskutek decyzji politycznych podejmowanych na najwyższym szczeblu, ale również z istotnym zaangażowaniem społeczeństw. Czasami dużo trudniej osiągnąć wzajemne porozumienie i szacunek między społeczeństwami czy narodami, niż między ich przywódcami²³.

W Poznaniu zorganizowano Forum Społeczeństwa Obywatelskiego, które ma za zadanie stymulować współpracę organizacji pozarządowych. Przyznanie istotnej roli społeczeństwu obywatelskiemu podczas reformowania kraju, ukazało potrzebę takiej formy współpracy. Forum Społeczeństwa Obywatelskiego skupia przedstawicieli społeczeństw pochodzących zarówno z państw objętych Partnerstwem Wschodnim, jak i z państw unijnych.

Ocena polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej

Traktat z Lizbony wprowadził doniosłe w skutkach zmiany w przedmiocie praktycznego znaczenia narodowych prezydencji w Unii Europejskiej. Powstanie funkcji przewodniczącego Rady Europejskiej, wybieranego przez Radę Europejską na 2,5-letnią kadencję oraz wysokiego przedstawiciela do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, znacznie ograniczyło zakres kompetencyjny prezydencji. Tym samym osłabiło możliwość wdrażania priorytetów, które państwo sprawujące prezydencję wyznaczało do spełnienia.

Odtąd już nie szef rządu lub państwa sprawującego prezydencję będzie przewodniczył Radzie Europejskiej, a więc instytucji politycznej (na co wskazuje art.

²⁰ J. Starzyk-Sulejewska, *op. cit.*, s. 87–88.

²¹ Wspólna deklaracja warszawskiego szczytu Partnerstwa Wschodniego..., pkt 8.

²² R. Smoleń, Ł. Sosnowski, *Unia Europejska na najwyższych szczeblach...*, s. 46.

²³ Eastern Partnership..., s. 50.

15 TfUE *in fine*: „Rada Europejska nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne. Rada Europejska nie pełni funkcji prawodawczej”), która podejmuje istotne decyzje.

Ocena sprawowanej przez Polskę prezydencji powinna brać pod uwagę miejsce, które zajmuje w systemie instytucjonalno-decyzyjnym prezydowanie Radzie Unii Europejskiej.

Prezydencja została przeprowadzona dobrze. Nie doszło do przełomu w sprawie Partnerstwa Wschodniego. Czy jednak było to wynikiem popełnionych błędów przez Polskę? Dokonując bilansu przewodnictwa należy wziąć pod uwagę zarówno aspekt prawny, o którym mowa powyżej, jak i zespół innych czynników, które nie są zależne od państwa sprawującego prezydencję.

Z całą pewnością na drodze ku zogniskowaniu uwagi wokół Partnerstwa Wschodniego stanął kryzys gospodarczy oraz wydarzenia w państwach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Ten drugi czynnik spowodował *ipso facto* skierowanie uwagi na południowy wymiar Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

Nie udało się parafować umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą, jednak ta decyzja nie leżała w obszarze kompetencyjnym polskiego szefa rządu. Należy pamiętać, że za pogorszenie sytuacji na Białorusi (nieprzestrzeganie praw człowieka) i na Ukrainie Polska nie odpowiada. Na podstawie przyjętych zasad dwustronnej współpracy (tj. zasady warunkowości i zróżnicowania), prowadzi to do konstatacji, że przełomu w sprawie Partnerstwa być nie mogło. Ponieważ zarówno po jednej (państw partnerskich), jak i po drugiej stronie (państw UE) zabrakło klimatu politycznego i woli państw. Partnerstwo Wschodnie należy potraktować więc jako długoterminowy projekt unijny.

Partnerstwo Wschodnie powinno być traktowane w polskiej polityce wyłącznie jako instrument, dzięki któremu Ukraina i Białoruś stopniowo stawałyby się coraz bardziej przygotowane do potencjalnego przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej. Rozszerzenie UE o te dwa państwa jest polskim strategicznym interesem. Dochodzenie do tego celu powinno być stopniowe i odbywać się w takim tempie, jakie jest możliwe ze względu na obiektywne (zewnętrzne) przyczyny²⁴.

Abstract

The Eastern Partnership and the Polish Presidency of the Council of the European Union

The idea of involvement of the European Union in cooperation between the EU and its Eastern neighbours has been promoted by Poland since 1998. The strongest manifestation of this effort was the Polish-Swedish initiative under the name of „The Eastern Partnership”. In 2008 the European Council confirmed this project and thus it became the eastern dimension of European Neighbourhood Policy. Obtaining the EU acceptance for the Eastern Partnership was to an important extent a success of the Polish diplomacy. It proved that Poland was a strong partner in the EU, whose initiative and determination led to constructive action. A review and assessment of the

²⁴ R. Smoleń, Ł. Sosnowski, *Unia Europejska na najwyższych szczeblach...*, s. 47.

activities and development of the Eastern Partnership was one of three priorities of the Polish UE presidency. The most important event during the Polish presidency was the summit meeting of the Eastern Partnership, that took place on 29 and 30 October 2011 in Warsaw. Despite the fact that it was not a full success, some important decisions for development of the Eastern Partnership were taken. For an assessment of the Polish presidency, a few factors should be taken into consideration. First of these is the role of the Council Presidency in the EU institutional and decisional system. Second is appraisal of political situation both in the EU Member States and the partner states. The authentic will of all parties to take constructive action is a condition sine quo non for the success of the Eastern Partnership. One of the important rule is *more for more*. It means that the EU applies a set of conditionalities to the Eastern Partnership Member States, requiring the continuation of democratic reforms. The main objective of this article is to demonstrate the essence of the Eastern Partnership and to formulate an opinion, based upon the analysis of the activities and results of the programme. The article is divided in three parts: I. The essence of the Eastern Partnership; II. The Eastern Partnership as a Polish priority of the Polish presidency; III. The assessment of the Polish presidency.

VARIA

Bogusława Bednarczyk

**THE 3RD INTERNATIONAL CONFERENCE ON HUMAN RIGHTS
EDUCATION: PROMOTING CHANGES IN TIME OF TRANSITION
AND CRISIS - KRAKÓW, 6-10 DECEMBER 2012**

Na międzynarodowej konferencji „Edukacja na rzecz praw człowieka: promocja zmian w czasach transformacji i kryzysu”, zorganizowanej przez Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w dniach 6–10 grudnia 2012 r., motywem przewodnim obrad było założenie, że edukacja o prawach człowieka to różnorodne działania, mające na celu przekazywanie wiedzy o prawach człowieka i zachęcanie do działalności w ich obronie. W tym kontekście edukacja o prawach człowieka powinna być skutecznym narzędziem, które obejmuje nie tylko proces uczenia się, ale również konkretne działania.

Zapraszając do udziału w konferencji szerokie i zróżnicowane grono osób, organizatorzy wskazali, że edukacja o prawach człowieka jest procesem długotrwałym, przez który każdy uczy się tolerancji i respektowania godności innych, poznaje również środki i metody zapewniające wzajemne respektowanie we wszystkich społecznościach. Edukacja o prawach człowieka w dłuższej perspektywie zmienia postawy i zachowania ludzi, przyczyniając się do powszechnego poszanowania praw i wolności. Wzmacnia wiedzę, uczy umiejętności stawiania w obronie praw swoich i innych ludzi. Rozwijanie świadomości praw człowieka może i powinno być pierwszym krokiem w realizacji działań edukacyjnych w państwach i na szerokiej płaszczyźnie międzynarodowej.

Honorowy patronat nad kongresem objął prezydent RP Bronisław Komorowski, a otwarcia dokonał były prezydent Lech Wałęsa. Była to już trzecia międzynarodowa konferencja poświęcona prawom człowieka. Pierwsza odbyła się w Sydney w 2010 r., druga w Durbanie w 2011 r., a kolejny kongres jest planowany na rok 2013 w Taipei. Honorowymi gośćmi kongresu byli m.in.: były prezydent RP Lech Wałęsa, przewodniczący Papieskiej Rady Iustitia et Pax kardynał Peter Turkson i biskup pomocniczy Pragi Vaclav Male. W gronie panelistów zasiadli: rzecznik praw obywatelskich prof. Irena Lipowicz, prezes Trybunału Konstytucyjnego prof. Andrzej Rzepliński, były prezes Trybunału Konstytucyjnego prof. Jerzy Stępień, były rzecznik praw obywatelskich i były prezes Trybunału Konstytucyjnego prof. Andrzej Zoll, oraz podsekretarz stanu w ministerstwie spraw zagranicznych Janusz Cisek.

W kongresie wzięło udział ponad 400 osób z całego świata. Uczestnicy konferencji tworzyli szerokie spektrum naukowców i praktyków: prawników, socjologów, pedagogów, polityków, pracowników społecznych i członków grup religijnych, specjalistów z wielu krajów, reprezentujących organizacje międzynarodowe, ośrodki uniwersyteckie, organizacje pozarządowe i regionalne grupy inicjatywy. Wszyscy podkreślali niepodważalną rolę i znaczenie edukacji praw człowieka w globalnej rzeczywistości XXI w. Bez względu na reprezentowaną dziedzinę nauki czy opcję polityczną, elementem łączącym wypowiedzi uczestników konferencji było przekonanie, że edukacja o prawach człowieka jest niezbędna w realizacji praw człowieka i fundamentalnych wolności i znacznie przyczynia się do promowania równości, zapobiegania konfliktom i naruszeniom praw człowieka, a także wzmacnia procesy demokratyczne, szczególnie zwracając uwagę na rozwój społeczeństw, w których praktyka tolerancji pozostaje z szacunkiem dla praw człowieka.

Doniosłość i aktualność problematyki konferencji zarówno pod względem teoretycznym, jak i praktycznym podkreślał fakt, że została zorganizowana w odpowiedzi na uchwalony w grudniu 2004 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ Światowy Program Edukacji o Prawach Człowieka, będący kontynuacją Dekady Praw Człowieka NZ (1995–2004). W program edukacji o prawach człowieka doskonale wpisano się wręczenie Nagrody Rzecznika Praw Obywatelskich im. Pawła Włodkowica. Nagroda jest przyznawana jako wyraz uznania rzecznika praw obywatelskich dla występowania w obronie podstawowych wartości i praw, nawet wbrew zdaniu i poglądom większości, przez osoby fizyczne i prawne. Laureatem nagrody w bieżącym roku została Krystyna Mrugalska, prezes Polskiego Stowarzyszenia na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym. Nie bez znaczenia jest fakt, że wręczenie nagrody odbyło się w ramach obchodów Międzynarodowego Dnia Praw Człowieka.

Kolejnym czynnikiem o głębokim znaczeniu dla tegorocznego kongresu praw człowieka była debata na temat uniwersalizmu i partykularyzmu w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej im. rtm. Witolda Pileckiego w Oświęcimiu oraz zapoznanie uczestników obrad z obozem KL Auschwitz-Birkenau. W tej niezwy-

klej scenarii zastanawiano się nad tym, jak mogło dojść do powstania Auschwitz, jakie znaczenie ma Auschwitz dla współczesnej nauki o prawach człowieka oraz jaki stosunek do Auschwitz mają współcześni Żydzi i Niemcy.

Głównym tematem kongresu były praktyczne i teoretyczne aspekty praw człowieka obserwowane w różnych częściach świata, zwłaszcza w kontekście społecznych i kulturowych przemian, jakie dokonały się w środkowej Europie w ostatnim dziesięcioleciu XX w. i jakie mają miejsce obecnie w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie. W trakcie obrad omawiano m.in. problematykę praw socjalnych w dobie globalnego kryzysu ekonomicznego, wpływu nowych technologii na prawa i wolności człowieka (rozwój internetu, biotechnologia, nanotechnologie itp.), kwestie bioetyczne. Dyskutowano również na temat transformacji ustrojowej w Europie Środkowo-Wschodniej i polskich doświadczeniach w budowie demokratycznych instytucji. Rozległa tematyka konferencji znalazła rozwinięcie w szeregu paneli i warsztatów merytoryczno-tematycznych:

- Europa Środkowa przykładem transformacji: od komunizmu do demokracji i edukacji o prawach człowieka. Złożoność kontekstów krajów Europy Środkowej i Środkowo-Wschodniej;
- Nowe technologie a prawa człowieka. Bariera czy szansa dla edukacji o prawach człowieka? Dyskusja o wolności, bezpieczeństwie i prawach człowieka;
- Prawa socjalne w czasach kryzysu ekonomicznego;
- Bioetyka, biotechnologia a edukacja o prawach człowieka;
- Pokój i rozwój. Edukacja o prawach człowieka a wyzwania poszczególnych regionów;
- Co doprowadziło do Oświęcimia? Uniwersalizm a partykularyzm praw człowieka. Czy edukacja o prawach człowieka rozpoczęła się po Oświęcimiu?;
- Multikulturalizm. Koniec polityki wielokulturowości? Jak dzisiaj uczyć o prawach człowieka;
- Arabska Wiosna i jej przyczyny. Afrykańskie modele edukacji o prawach człowieka.

Punktem wyjścia organizatorów konferencji była teza o edukacji globalnej skierowanej na problemy świata. Edukacja praw człowieka jest ważnym elementem edukacji globalnej, która stawia sobie za cel ukształtowanie świata bardziej sprawiedliwego dla wszystkich jego mieszkańców. Współczesna edukacja to proces stałego kształcenia obywateli świata, wyposażania młodzieży w globalną świadomość, eliminację ksenofobii i uprzedzeń – jako przyczyn destrukcyjnego współżycia grupowego. Ten punkt widzenia dominował w wystąpieniach referentów z Azji Południowo-Wschodniej, reprezentujących bardzo różnorodne organizacje pozarządowe i instytucje zaangażowane w działalność edukacyjną o charakterze społecznym, mającą na celu popieranie pojmowania i wprowadzania w praktyce pojęcia edukacji permanentnej i budowanie demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego.

Dostrzegając pozytywne zmiany dokonujące się współcześnie w metodach i programach edukacji o prawach człowieka, uczestnicy konferencji zwracali uwagę na konieczność zmierzenia się z nowymi wyzwaniami stojącymi przed edukacją o prawach człowieka w dobie globalizacji. Zaliczono tu, między innymi, konieczność zwrócenia większej uwagi na edukację międzykulturową. Inaczej mówiąc, edukację przezwyciężającą „obcość” i „inność”, sprzyjającą wychowaniu do negocjacji, dialogu, współistnienia i tolerancji. W tym kontekście przedmiotem szeregu wystąpień był temat edukacji do bezpieczeństwa i pokoju, której istotą powinna być potrzeba równoważenia postępu materialnego, z kultywowaniem wartości społecznych, moralnych i duchowych oraz uwrażliwiania świadomości ludzi na występujące zjawiska głodu, bezrobocia, przewagi „mieć” nad „być” i inne czynniki nękające wiele regionów świata. Przedstawiono tu wiele nowatorskich projektów prac z nowymi grupami ludzi, które mogą przynieść realny postęp w rozwiązywaniu konkretnych problemów dotyczących praw człowieka, szczególnie wtedy, gdy szkolenia i inne przedsięwzięcia edukacyjne odpowiadają na potrzeby społeczności lokalnej. Współpraca z organizacjami lokalnymi i/lub miejscowymi władzami jest często podstawą osiągnięcia celu. Praca z nowymi grupami ludzi wspomaga budowanie kultury poszanowania praw człowieka, lecz – co było przedmiotem wielu polemicznych dyskusji – w trakcie tej pracy głęboko zakorzenione opinie i uprzedzenia mogą być trudne do zmiany. Wskazywano tu na konieczność zaangażowania w trwałą i długoterminową współpracę, albowiem tylko taka forma działania może stworzyć podstawę dla budowania zaufania. To z kolei spowoduje, że ludzie staną się aktywnymi promotorami zmian społecznych w swoim środowisku. W opinii uczestników konferencji na proces edukacji do bezpieczeństwa i pokoju istotny wpływ wywierają wyzwania regionalne, a zaangażowanie grup zmarginalizowanych przez edukację praw człowieka, może prowadzić do ich wzmocnienia. Ta forma edukacji, dając głos grupom zmarginalizowanym, pozwala im wyrażać swoje obawy, poglądy i wartości. Edukacja praw człowieka daje im wiedzę i umiejętności, które pozwalają reagować na łamanie praw człowieka. Zwracali na to uwagę szczególnie referenci z krajów Azji i Afryki, podkreślając że wyzwania regionalne, przed jakimi stoją ich kraje stawiają ważne zadania przed edukacją do bezpieczeństwa i pokoju, a tym samym edukacją o prawach człowieka.

Wiele uwagi poświęcono także modelowi edukacji regionalnej, w której wiedza o regionie, wiedza o małej ojczyźnie i wychowanie regionalne, zostają wzbogacone elementami zakresu poszanowania wartości innych (mniejszości). Do podstawowych problemów metodologicznych koncepcji edukacji regionalnej uczestnicy konferencji zaliczyli wieloznaczność, a w konsekwencji dowolność interpretacyjną następujących pojęć kluczowych: region, regionalizm, ojczyzna, tradycja, dziedzictwo kulturowe czy tożsamość regionalna.

Szczególność uwagi przypisywano edukacji w procesie umożliwiania człowiekowi (jednostce) globalnego przetrwania i rozwoju (edukacja powszechna, holistyczna, wielokulturowa itp.). Stąd też w referatach konferencyjnych autorów

z krajów afrykańskich i azjatyckich wypracowane były różne koncepcje przedstawiające podejmowane w trybie wspólnych działań rozwiązania trudnych problemów współczesności: przemoc i terroryzm, ubóstwo, bieda, bezrobocie, zagrożenie środowiska naturalnego, analfabetyzm, problem wartości, więzi międzyludzkich i dziedzictwa kulturowego.

Wśród wielu przedstawionych na konferencji programów edukacyjnych wyraźnie dominowały programy dotyczące stosunków między cywilizacjami, religiami, kulturami, państwami, narodami, programy globalnych rozwiązań problemów ludzkości w skali ogólnościwiatowej, edukacyjne rozwiązania w zakresie ogólnościwiatowych programów upowszechniania podstawowych norm i wartości ochrony jednostki, przepływu i wymiany wartości i tradycji oraz związanych z tym perspektyw porozumienia i pokoju.

Wielonarodowe spojrzenie na edukację praw człowieka, konieczne z uwagi na rosące zjawisko globalnej współzależności, stanowiło podstawę do nawiązania przez uczestników konferencji do nowych form rasizmu i dyskryminacji. Zwrócono szczególną uwagę na fakt, że dyskryminacja zmodernizowała się, stała się bardziej subtelna i zgodna z wytycznymi politycznej poprawności, która w większym stopniu niż kiedykolwiek wcześniej, rozprzestrzeniła się w społeczeństwie. W tym kontekście istotne znaczenie miało także uwypuklenie zaniepokojenia wielu środowisk obecnym wzrostem aktów nietolerancji, przemocy, terroryzmu, ksenofobii, agresywnego nacjonalizmu, wykluczenia, marginalizacji i dyskryminacji, skierowanych przeciwko narodowym, etnicznym, religijnym i językowym mniejszościom, uchodźcom, imigrantom i narażonym na niebezpieczeństwo grupom społecznym; a także aktami przemocy i zastraszania popełnianymi wobec jednostek zachowujących wolność opinii i wyrażania jej – tym wszystkim, co zagraża utrwalaniu pokoju i demokracji zarówno w płaszczyźnie narodowej, jak i międzynarodowej oraz stanowi przeszkody dla rozwoju.

Biorąc pod uwagę skalę omawianego zjawiska, podjęto próbę wypracowania wspólnego stanowiska w odniesieniu do edukacji – jako najskuteczniejszego sposobu zapobiegania nietolerancji. Za pierwszy krok w edukacji dla tolerancji uznano nauczanie ludzi, czym są ich wspólne prawa i swobody. Uznano, że edukacja dla tolerancji powinna być traktowana jako nagląca konieczność i powinna mieć na celu przeciwstawienie się wpływom, które prowadzą do strachu i wykluczenia innych oraz powinna pomagać młodym ludziom w rozwijaniu zdolności niezależnego sądu, krytycznego myślenia i etycznego rozumowania. Edukacyjne strategie i programy powinny przyczyniać się do rozwoju zrozumienia, solidarności i tolerancji zarówno wśród jednostek, jak i grup etnicznych, społecznych, kulturowych, religijnych i językowych oraz całych narodów.

Interdyscyplinarny charakter konferencji pozwolił na podjęcie stosunkowo szerokiego wachlarza zagadnień. Stanowiła ona forum wymiany poglądów na wiele zagadnień teoretycznych oraz praktycznych, nie uchylając się od podejmowania oraz oceny kwestii złożonych i trudnych. Było to możliwe głównie dzięki specja-

listycznej wiedzy referentów i uczestników konferencji z różnych regionów świata, którzy nie uchylali się także od ustosunkowania się do wielu spraw trudnych, uwzględniając odmienne implikacje i punkty widzenia odnośnie aktualnej sytuacji oraz prognozy dalszej ewolucji wkładu edukacji praw człowieka w przemiany i rozwój współczesnego, demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego.

Podsumowując obrady dr Sev Ozdowski z Western University Sydney, specjalista w dziedzinie edukacji praw człowieka, pomysłodawca i organizator I Kongresu w 2010 r. w Sydney, powiedział: „prawa człowieka to prawa uniwersalne, nie ma kraju, który ich nie łamie. Różnica tkwi w stopniu, w jakim się ich nie przestrzega i kogo to dotyczy”.

Znakomite grono panelistów, różnorodność tematów wystąpień, owocna dyskusja oraz bardzo dobra organizacja sprawiły, że międzynarodową konferencję „Edukacji na rzecz praw człowieka, promocji zmian w czasach transformacji i kryzysu”, można zaliczyć do ważnych wydarzeń w skali światowej.

Marian Bębenek

POLSKA PREZYDENCJA – REFLEKSJE POKONFERENCYJNE

Przed laty, u schyłku lat 70. i w początkach 80. XX w., jako młody doktor nauk politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego razem z moimi studentami marzyliśmy o wolnej Polsce, o powrocie do Europy Zachodniej, ale naówczas takie marzenia – albo raczej pobożne życzenia – zdawały się niezsizszalne. „Imperium zła” razem ze swymi satelitarnymi państwami wciąż trwało, jako potęga niewzruszona i groźna. Słabym pocieszeniem była wiedza historyczna, że wszystkie imperia zawsze upadały, więc i to podzieli ich los. Zwykle wtedy dorzucałem, że takiej chwili młode pokolenie zapewne doczeka, ale ja chyba nie. Racjonalne analizy sytuacji politycznej w świecie i budowane na tej podstawie przewidywania o dalszym biegu dziejów, nie pozostawiały złudzeń.

Tymczasem kapryśna i nieżyczliwa dotąd historia, niespodziewanie okazała się łaskawa, radykalnie odmieniła los Polski. Oto znowu jesteśmy w Europie, teraz wśród krajów demokratycznych, wśród narodów wolnych, pracowitych i zamożnych. Zapewne po raz pierwszy w dziejach mamy instytucjonalne międzynarodowe gwarancje bezpiecznego bytu państwowego, stabilnego pokoju i normalnego życia w zgodzie z narodami Europy. Co więcej, nasz kraj przeżywa okres niebywałego rozwoju cywilizacyjnego i kulturowego, przede wszystkim dzięki finansowej i technologicznej pomocy UE. Jako historyk jestem gotów stwierdzić, że w takiej skali społecznej i tak dynamiczny rozwój jak obecnie, nigdy przedtem w Polsce nie miał miejsca. Nasze pobożne życzenia stały się więc rzeczywistością, a ta rzeczywistość wręcz je przewyższyła. Wyrazem tego jest polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej.

W oczach młodego pokolenia to zdarzenie jawi się jako coś zwyczajnego: rotacyjne, półroczne przewodnictwo, banalny fakt polityczny. Ale dla mnie i zapewne także dla dużej części mojego pokolenia, polska prezydencja w Radzie UE to jest wydarzenie doniosłe, realny wyznacznik trwałego powrotu Polski na europejską scenę polityczną. Powrotu w nowej, geopolitycznej konfiguracji i nowej roli Polski w Europie. Z pewnością nie jest to pozycja pierwszoplanowa, ale jednak znacząca. Świadczy przecież o pozytywnym wizerunku naszego kraju w UE. Ukształtowały go w znacznej mierze takie doniosłe wydarzenia w najnowszej historii, jak wieloletnia walka NSZZ „Solidarność” o wolną i demokratyczną Polskę, pokojowa rewolucja polityczna, porozumienie Okrągłego Stołu, otwierające drogę do demokracji liberalnej, udana transformacja ustrojowa, czy w końcu obecne całkiem pomyślne zmagania gospodarki z kryzysem. Europejska opinia publiczna, między innymi niemiecka, z uznaniem komentuje nasze osiągnięcia, jest też pod wrażeniem nader przyjaznego, niekiedy nawet entuzjastycznego, stanowiska Polaków wobec Unii Europejskiej.

Trudno jednak przeczyć temu, że ze świadomości społeczeństw unijnych nie został jeszcze usunięty negatywny stereotyp Polski, że krytyczne uwagi i oceny, wskazujące na rozmaite niedostatki młodej polskiej demokracji, artykułowane są nie tylko przez krajową opozycję polityczną, ale niekiedy także przez europejską opinię publiczną. Czy słusznie? Dość powiedzieć, że badania opinii publicznej i eksperci potwierdzają fakt występowania u nas takich zjawisk, jak niski poziom kultury demokratycznej społeczeństwa, niewiedza o mechanizmach funkcjonowania rządu w warunkach demokracji liberalnej, nieufny, a często niechętny stosunek do państwa, prawa, wymiaru sprawiedliwości, prezydenta, parlamentu, większości parlamentarnej, rządu czy partii politycznych. Jest też prawdą, że przed paroma laty znaczna część młodych Polaków dostrzegała potrzebę silnego człowieka u steru rządów. Z ubolewaniem trzeba skonstatować, że pod tym względem jednak niewiele się zmieniło. Co gorsza, ciągle powtarzane przez destrukcyjną, antydemokratyczną opozycję i bezkrytyczne media, negatywne opinie i oceny rządu¹, źle wróżyły prezydencji sprawowanej przez ekipę premiera Donalda Tuska. Wskazywały bowiem na to, że w mediach jako ośrodkach kształtujących mentalność i postawy zwykłego obywatela, mamy sporą liczbę pracowników, których profesjonalizm stoi pod znakiem zapytania, gdy publicznie dają wyraz swej niewiedzy politycznej lub złej woli.

Świadome tego prestiżowe ośrodki opiniotwórcze, ale również znani ludzie nauki i polityki, łącznie z wybitnymi publicystami „Polityki”, „Newsweeka” czy „Gazety Wyborczej”, nie kryli pewnego niepokoju o przebieg prezydencji i jej rezultaty propagandowe w kraju i za granicą. Ten niepokój wydawał się zasadny także dlatego, że reforma administracji rządowej, wprowadzona za rządów koalicji PiS–Samoobrona–LPR, upolityczniła bezstronny i neutralny politycznie kor-

¹ Na przykład, że rząd jest słaby, marny i nieudolny, premier nic nie robi, podobnie jak i jego ministrowie, toleruje się nadużycia władzy i ogólnie aparat państwowy źle funkcjonuje.

pus służby cywilnej, który działa w ministerstwach, a zatem i w MSZ. A przecież o jakości aparatu państwowego decydują zarówno organy państwa, jak i obsługujące je urzędy, stanowiące profesjonalne oparcie dla personelu politycznego, który w warunkach demokracji często się zmienia. Profesjonalni urzędnicy gwarantują sprawne i prawidłowe funkcjonowanie naczelných organów państwa i stoją na straży przestrzegania przez decydentów procedur prawno-politycznych. Prezydencja była więc testem na demokratyczny styl rządzenia i administrowania unijnymi instytucjami.

Na pytanie, czy sprostamy temu zadaniu, wyrażano mniej lub bardziej otwarcie wątpliwości. Pamięć o złych doświadczeniach czeskiej prezydencji w 2008 r. – w czasie jej trwania opozycja doprowadziła do upadku rządu Mirka Topolánka i skończyła się kilkoma skandalami finansowymi – wzmacniała niepokoje. Wątpliwości kryły się za pytaniem, czy prezydencja sprawowana przez ekipę premiera Donalda Tuska jest w stanie poprawić wizerunek Polski w europejskiej opinii publicznej, czy przyczyni się do polepszenia naszej pozycji w UE. Jednym słowem, bilans końcowy prezydencji to była wielka niewiadoma.

Na tego rodzaju pytania, nurtujące nie tylko rządzących i środowiska opinotwórcze, lecz także środowisko akademickie, starała się odpowiedzieć konferencja, która odbyła się trzy miesiące po przekazaniu przez polskiego premiera półrocznego przewodnictwa w Radzie UE duńskiemu rządowi, na czele z premier Helle Thorning-Schmidt. Konferencję zorganizował Wydział Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego przy współpracy Polskiego Stowarzyszenia Racjonalistów. Przypuszczalnie była to jedyna konferencja naukowa w uczelniach akademickich poświęcona temu historycznemu wydarzeniu.

Temat złożonej i trudnej problematyki polskiej prezydencji wprowadziła Joanna Skoczek – dyrektor Departamentu Koordynacji Przewodnictwa Polski w Radzie UE, reprezentująca Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP. Interesująco przedstawiła program i strategię tej pierwszej, historycznej polskiej prezydencji. Zebrani mieli okazję uzyskać szczegółowe informacje o skomplikowanych zadaniach, jakie stanęły przed rządem i administracją rządową. Joanna Skoczek sporo miejsca poświęciła priorytetom prezydencji, zawartych się w dyrektywach:

- 1) integracja europejska jako źródło wzrostu,
- 2) bezpieczna Europa – żywność, energia, obronność,
- 3) Europa korzystająca na otwartości.

Część konferencji poświęcona wystąpieniom polskich przedstawicieli w Parlamencie Europejskim z konieczności została ograniczona, z powodu nieobecności zapowiadzianych wcześniej osób: Lidii Geringer de Oedenberg, Róży Thun i Bogusława Sonika. Przekazali oni jednak organizatorom materiały audio-wizualne, które zaprezentowano podczas konferencji.

W toku dyskusji poruszono wiele kwestii, a konsul generalny RP w Edynburgu, Tomasz Trafas oraz Marta Żak, zastępca dyrektora Wydziału Strategii i Rozwoju Urzędu Miasta Kraków, podzielili się swoimi spostrzeżeniami na temat wydarzeń dyplomatycznych i kulturalnych.

W tym miejscu nie mogę pominąć poczucia zawodu, jaki sprawili uczestnikom konferencji krakowscy przedstawiciele w Parlamencie Europejskim, Róża Thun i Bogusław Sonik, którzy nie znaleźli czasu, by spotkać się ze swoimi wyborcami. Można przypuszczać, że dla europarlamentarzystów są dobre i złe terminy na spotkania z elektoratem – dobre są tylko podczas kampanii wyborczej. W takiej sytuacji honor deputowanych z okręgu krakowskiego ratowała przedstawicielka opozycji politycznej, Joanna Senyszyn. Osoba niezwykle, członek NSZZ „Solidarność”, profesor ekonomii, posłanka SLD, jedna z ważniejszych przedstawicielek lewicy, a przy tym kontrowersyjna publicystka („Przegląd”, „Trybuna”, „Fakty i Mity”), błyskotliwa, z językiem ostrym jak brzytwa. Jej wystąpienie z pewnością wielu słuchaczy mocno zaskoczyło. Rzeczowo, gruntownie i – co jest nie mniej istotne – bezstronnie, lecz w sposób niepozbawiony akcentów krytycznych, oceniła dorobek polskiej prezydencji, jej mocne i słabe strony, akcentując przy tym niewątpliwe osiągnięcia. Nie dziwi więc, że zebrani zasłużenie nagrodzili ją długimi oklaskami.

Jeżeli idzie o tematykę referatów wygłoszonych na sesji naukowej, szczególnie uwagę skupiły wystąpienia Magdaleny Bainczyk i Pauliny Habas, skoncentrowane na implikacjach prawnych i politycznych traktatu z Lizbony dla polskiej prezydencji w Radzie UE. Ta kwestia była ważna dlatego, że polska prezydencja przypadła na okres, kiedy nowe ramy instytucjonalne UE i sposób jej funkcjonowania (określony traktatem z Lizbony) nie zostały w pełni ukształtowane. To otwierało tej prezydencji pole manewru do przeprowadzania nowych, własnych inicjatyw, modyfikujących pod względem treści i formy, formułę sprawowania prezydencji.

O wpływie kryzysu strefy euro na charakter prezydencji, a także o stanowisku Polski wobec planowanych rozwiązań traktatowych, interesująco mówił Jakub Stankiewicz. Natomiast do przewodniej dyrektywy prezydencji: *Bezpieczna Europa – żywność, energia, obronność* – nawiązały referaty poświęcone złożonej i trudnej problematyce bezpieczeństwa energetycznego Anny Piziak-Rapacz oraz Tomasza Młynarskiego. Autorka pierwszego uporządkowała i zdefiniowała podstawowe zagadnienia z zakresu bezpieczeństwa energetycznego, przytoczyła też medialne oceny działalności polskiej prezydencji. Z kolei Tomasz Młynarski zestawił bilans osiągnięć i niepowodzeń naszej prezydencji w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego. Na podkreślenie zasługuje teza o naszym wkładzie w zdefiniowanie zewnętrznej polityki energetycznej UE, dzięki czemu został określony dalszy kierunek rozwoju polityki energetycznej oraz pozytywna opinia o polskich działaniach na rzecz uwspólnotowienia polityki energetycznej przez zniesienie wewnętrznych barier dla stworzenia wspólnego rynku energetycznego. Do niepowo-

dzeń autor zaliczył między innymi to, że nie udało się w planach KE zrównoważyć wytwarzanie energii uwzględniając udział paliw węglowych. Z punktu widzenia polskich interesów to oznacza straty finansowe, gdyż strategia KE „Energy Roadmap 2050” wymusi na Polsce kosztowne inwestycje w najnowsze technologie lub w energię jądrową.

Kolejny, nader aktualny problem, odnoszący się do zmiany zachodzących w polityce klimatyzacyjnej UE stał się przedmiotem analizy Sandry Fiałek. Zmiany klimatu wynikające ze wzrostu temperatury kuli ziemskiej kwestię określenia polityki klimatyzacyjnej uczyniły istotną nie tylko w skali globalnej, ale i europejskiej. Warto nadmienić, że polityka klimatyzacyjna w Europie, jak stwierdzają eksperci, jest o wiele kosztowniejsza aniżeli w innym regionach Ziemi. Protokół z Kioto, podpisany przez UE, zobowiązuje ją do działania w kierunku zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych. Wedle wspomnianej autorki, za sukces należy uznać wynegocjowanie przez Polskę na konferencji w Durbanie globalnego porozumienia w sprawie ochrony klimatu, że udało się przekonać Chiny, Indie i Brazylię do zobowiązania o redukcji emisji gazów cieplarnianych po 2020 r.

Problematyką roli w polityce zagranicznej UE, jaką odegrała Arabska Wiosna, zajął się Jerzy Zdanowski. Burzliwe protesty i konflikty zbrojne, które przerozdziły się w krajach arabskich w rewolucję polityczną najpierw w Tunezji (grudzień 2010), a potem w Egipcie (styczeń 2011), Libanie i innych krajach regionu, i przykuwały uwagę opinii publicznej całego świata, zmusiły UE jako rzecznika demokracji liberalnej i obrońcę praw człowieka, a tym samym i polską prezydencję, do zajęcia stanowiska wobec dramatycznych wydarzeń w świecie arabskim. W efekcie Arabska Wiosna zepchnęła w cień tak ważne dla naszej prezydencji wydarzenia polityczne, jak otwarcie Partnerstwa Wschodniego na nowe inicjatywy, podpisanie umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą czy zredagowanie traktatu akcesyjnego Chorwacji. Sprawa Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej, zajmująca mniej eksponowane miejsce w polityce zagranicznej polskiej prezydencji, została naświetlona w referacie Krzysztofa Żęgota. Z dużym zainteresowaniem zebranych spotkało się także ostatnie wystąpienie Marcina Radwana – „Polska jako europejska agora kultury”, który dowodził, że program kulturalny polskiej prezydencji, w tym promocja polskiej kultury, zakończyły się prawdziwym sukcesem. Tysiąc projektów artystycznych w kraju zrealizowanych pod hasłem „Kultura dla zmiany społecznej”, spotkania europejskiej społeczności kulturalnej, Europejski Kongres Kultury we Wrocławiu, gromadzący 300 artystów, naukowców, filozofów oraz działaczy kulturalnych, 10 stolic: Bruksela, Berlin, Londyn, Madryt, Paryż, Mińsk, Kijów, Warszawa, Pekin i Tokio, jako miejsca promocji polskiej kultury, plenerowy spektakl „Planeta Lem” w Europie obejrzany przez 12 tys. widzów, wystawy, jak na przykład „Złote czasy Rzeczypospolitej” w Madrycie (95 tys. widzów), czy w Berlinie „Obok. Polska–Niemcy. 1000 lat historii w sztuce”, koncerty dla 7 tys. melomanów – to bez wątpienia imponujące wydarzenia kulturalne.

Ale jest też prawdą, że prezydencja to było wielkie wyzwanie bardziej dla ekipy premiera Donalda Tuska i administracji rządowej, niż dla społeczeństwa. Dlatego z satysfakcją trzeba stwierdzić, że zarówno rząd, jak i administracja pomyślnie zdali egzamin z demokratycznego stylu sprawowania władzy. Skądinąd potwierdzają to wyniki badań przeprowadzonych przez OBOP: naszą prezydencję pozytywnie oceniło 68% Polaków (negatywnie 28%). Konkludując należy przyznać, że w rachunku osiągnięć i niepowodzeń polskiej prezydencji przeważały osiągnięcia, zakończyła się ona sukcesem, wprawdzie nie głośnym i spektakularnym, ale jednak sukcesem.

Spasimir Domaradzki

**WYBORY PARLAMENTARNE NA UKRAINIE,
CZYLI O GRANICACH DEMOKRACJI LIBERALNEJ.
REFLEKSJE NA TEMAT UKRAIŃSKIEJ SYTUACJI POLITYCZNEJ**

Wybory parlamentarne na Ukrainie, które odbyły się 28 października 2012 r., w opinii wielu ekspertów były niezbyt znaczącym momentem w najnowszej historii niepodległej Ukrainy. Dla poparcia swojej tezy argumentują, że, po pierwsze, wyniki wyborów były do przewidzenia wobec braku mocnej i zjednoczonej opozycji. Po drugie, od wyborów prezydenckich z 2010 r. można zauważyć pewne społeczne „wypalenie”, które determinuje dominującą pozycję partii rządzącej. Po trzecie mocno podkreśla się fakt, że są one w pewnym sensie tylko przedśmiankiem do prawdziwej konfrontacji politycznej, która będzie miała miejsce podczas wyborów prezydenckich przewidzianych na rok 2015.

Z obserwacji sytuacji politycznej na Ukrainie oraz sposobu przeprowadzenia wyborów na Ukrainie, przedstawione argumenty należy odebrać jako łagodny i dyplomatyczny ukłon wobec niezwykle dramatycznych, niedemokratycznych i fatalnych w swoich skutkach wydarzeń, które będą miały niebagatelny wpływ na przyszłość Ukrainy, regionu i sytuacji geopolitycznej w Europie w najbliższej przyszłości. W pierwszej kolejności należy wspomnieć o sytuacji politycznej przed wyborami, która stała się przedmiotem poważnych zastrzeżeń Unii Europejskiej i doprowadziła do serii bezprecedensowych wydarzeń w stosunkach między Kijowem a Brukselą. Wstrzymanie ratyfikacji umowy stowarzyszeniowej między UE i Ukrainą¹, która została wynegocjowana po wielu latach wszelkich politycznych

¹ Więcej na ten temat zob.: S. Domaradzki, *Umowa stowarzyszeniowa a wybory na Ukrainie*, www.ec.europa.eu/polska/news/opinie/121025_umowa_stowarzyszeniowa_pl.htm; G. Gro-

trudności, jest skutkiem stosowania represji politycznych przez ekipę Wiktora Janukowycza na skalę niespotykaną w historii niepodległej Ukrainy. Są one jednak tylko wyrazem świadomego i konsekwentnego wprowadzania, znanych z dawnych lat mechanizmów całkowitego podporządkowania społeczeństwa za pomocą stosowania represji, nieracjonalnie uzasadnionych mechanizmów administracyjno-biurokratycznych i powszechnej korupcji, których zadaniem jest złamanie wolności ekonomicznej i politycznej przez wgląd w codzienne życie obywatela oraz stosowanie szerokiego wachlarza narzędzi administracyjnych represji, których arbitralne i nadzwyczaj restrykcyjne stosowanie stanowi niezwykle skuteczny aparat bezpośredniego przymusu. Znamienne w tym kontekście są słowa byłego ambasadora UE w Kijowie Jose Manuela Pinto Teixeira, który stwierdził, że nie wierzy w demokrację na Ukrainie². Należy przy tym z przykrością zauważyć, że oburzenie ukraińskiego MSZ nie spotkało się ze zdecydowaną ripostą Brukseli, a próby dyskredytacji i poniżenia odchodzącego ambasadora zostały bez jakiegokolwiek reakcji UE.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na sposób przygotowania i organizacji wyborów parlamentarnych, które w swojej istocie złamały wszystkie możliwe przymiotniki charakteryzujące wybory w państwie demokratycznym. Sam fakt istnienia więźniów politycznych, symbolem których jest była premier Ukrainy Julia Tymoszenko, kompromituje ideę wolnych, powszechnych, równych i tajnych wyborów.

Aby wybory zostały uznane za uczciwe, istnieje konieczność posiadania jasnego i przejrzystego ustawodawstwa, które pozwala zastosować zrozumiałą, dostępną i jednolitą procedurę przeprowadzenia wyborów. W ciągu ostatnich dwudziestu lat Ukraina zdobyła olbrzymie doświadczenie w organizacji wyborów, a tym samym jest w stanie rozpoznać zarówno silne strony, jak i słabości systemu wyborczego. O ile organizacje międzynarodowe monitorujące wybory domagają się istnienia stosownych regulacji w sensie formalnym, o tyle ich treść i sens są wynikiem suwerennej i świadomej decyzji ukraińskich władz. Należy przy tym stwierdzić, że każdy system można zmanipulować jeśli tylko istnieją wystarczające chęci. Tak niestety okazało się na Ukrainie.

Dotyczy to w szczególności procedury utworzenia partii technicznych, których zadaniem było wygenerowanie większej liczby kandydatów do obsadzania miejsc w regionalnych i lokalnych komisjach wyborczych. Ukraińskie prawo przewidywało, że ze względu na ograniczoną liczbę członków w komisjach wyborczych, przedstawiciele w komisjach z ramienia partii będą wybierani w losowaniu. Zatem tworzenie partii technicznych, szczególnie przez Partię Regionów, zwiększało szanse na uzyskanie pożądanego stanu w poszczególnych komisjach.

madzki, *Umowa stowarzyszeniowa – klucz do relacji Ukraina–UE*, www.euractiv.pl/rozszerzenie/wywiad/umowa-stowarzyszeniowa--klucz-do-relacji-ukrainaue-003290 [10.12.2012].

² ww.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea,2/ambasador-ue-nie-wierzy-w-demokracje-na-ukrainie,274064.html [09.12.2012].

O celowości tych działań świadczy chociażby wyjątkowo wysoki odsetek zmian w składzie osób już wylosowanych do Komisji. Co warto zauważyć, oczywiście odbywało się to zgodnie z literą prawa, która w sposób naturalny przewiduje taką konieczność. W tym przypadku jednak ma się do czynienia z praktyczną odpowiedzią na pytanie o to, jak pomóc losowi. Humorystycznym (a raczej makabrycznym) elementem był fakt, że często ludzie w komisjach wyborczych nie znali nazwy partii do której należą, lecz jednocześnie z nieskrytą szczerością odpowiadali bez trudności, kogo popierają.

Kolejnym niechlubnym procederem, choć nie można mówić, że jest on wyłącznie ukraiński, polega na samookreślanu sporej liczby kandydatów jako niezależnych, chociaż w praktyce byli oni bezpośrednio połączeni z którąś z głównych partii. Powodów tego można szukać w politycznej geograficznej specyfice Ukrainy, której podział na prozachodni albo też nacjonalistyczny Zachód przeciwstawia prorosyjski Wschód. Zatem kandydaci z niepopularnej na danym terenie opcji politycznej woleli bardziej podkreślać swój niezależny niż partyjny rodowód, jako narzędzie zwiększające ich szanse na wybór do Rady Najwyższej. Z tym łączy się również proceder międzypartyjnych migracji, które również występują wszędzie, lecz w przypadku Ukrainy ich duża częstotliwość świadczy o wątpliwych ideologicznych przekonaniach poszczególnych polityków oraz o ich zasadach (a raczej ich braku).

Należy także podkreślić powszechność patologicznego procederu kupowania głosów, który stał się nierozłączną częścią wyborów. Kwoty od 50 do 500 hrywien były oferowane potencjalnym wyborcom w zależności od miejsca zamieszkania. Chociaż trudno jest ocenić skalę tego procederu, nie można pominąć faktu, że kwestia ta była przedmiotem uwag zarówno kandydatów w wyborach parlamentarnych, jak i wyborców z dużych i małych miast.

Często również padały zarzuty o angażowanie lokalnej administracji państwowej oraz dyrekcji przedsiębiorstw do prowadzenia kampanii politycznych na rzecz danego kandydata. Jednocześnie odmawiano dostępu do potencjalnych wyborców przedstawicielom alternatywnych opcji politycznych, zachęcano również studentów do spotykania się tylko z konkretnym kandydatem.

W sferze procedury przeprowadzania wyborów nie można pominąć wątku komputeryzacji procesu wyborczego, który pod szyldem zwiększenia przejrzystości doprowadził do wydatkowania pokażnej kwoty na zakup ponad 33 tysięcy komputerów i kamer do monitorowania i przekazywania obrazu w internecie z lokalnych komisji wyborczych. Obraz ten ukazywał jedynie, w sposób sztywny, sytuację w Lokalnej Komisji Wyborczej bez dźwięku ani możliwości stosownego ustawienia kamer w celu obserwacji całego lokalu. Gdyby nawet te kwestie zostały uwzględnione, i tak montaż kamer w komisji wyborczej wydaje się przedsięwzięciem logicznie bezproduktywnym, gdyż może służyć jedynie jako źródło informacji o tym, czy ktoś głosował, a nie czy dochodzi do świadomych naruszeń procedury wyborczej.

Ponadto uznano, że do przyspieszenia procesu liczenia głosów wyniki z protokołów, których wypełniano ręcznie, będą wprowadzane do komputera w Okręgowej Komisji Wyborczej. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że w poprzednich wyborach obserwatorzy międzynarodowi mieli prawo obserwowania całego procesu przeprowadzania wyborów. Natomiast podczas obecnych wyborów ukraiński ustawodawca zakazał dostępu do pokoju komputerowego w OKW dla osób postronnych, pozostawiając tym samym prawo to jedynie członkom okręgowej komisji oraz administratorom systemu. Ustne ogłaszanie wyników z poszczególnych komisji wyborczych w OKW było jedynym momentem styczności obserwatorów OBWE z procesem gromadzenia wyników wyborów przed wprowadzeniem ich do komputera. W ten sposób nie było możliwości weryfikacji wyników wpisanych do protokołów elektronicznych wydrukowanych przez system po wprowadzeniu danych i podpisywanych przez przewodniczących Lokalnych Komisji Wyborczych, ale już nie ogłaszanych publicznie. Wydaje się, że w taki sposób powstała zamierzona luka w przejrzystości procesu liczenia głosów, która w sposób bezpośredni uderzała w istotę obserwacji wyborów.

W tym miejscu należy również wspomnieć, że wcześniej obserwatorzy OBWE mieli prawo do utrzymania kopii protokołów z LKW oraz OKW. Podczas ostatnich wyborów obserwatorów międzynarodowych pozbawiono takiego prawa. Biorąc pod uwagę powyższe należy zaznaczyć, że są to tylko wybrane przykłady, które w żaden sposób nie zamierzają pretendować do pełnego obrazu manipulacji zastosowanych przed i podczas wyborów.

Podsumowując, ukraińskie wybory parlamentarne z 2012 r. odegrały niebagatelną rolę w umacnianiu systemu politycznego, którego główne czynniki fundamentalnie różnią się od zasad demokracji liberalnej. Zorganizowanie i przeprowadzenie fasadowych wyborów, które beczelnie eksploatują zasady demokracji dla ukazania jej słabości, jak również podkreślenia kreatywności i „odwagi” lokalnych polityków, jest potężnym krokiem wstecz w wysiłkach na rzecz demokratycznej i wolnej Ukrainy. Dalsze przebywanie przedstawicieli opozycji w więzieniach lub na emigracji, zlikwidowanie alternatywnych mediów oraz powszechna społeczna apatia wynikająca z wszechmocnego, aroganckiego i skorumpowanego aparatu władzy nie są elementami demokracji liberalnej. Na takich podwalinach nie można zorganizować namiastki wolnych i demokratycznych wyborów parlamentarnych. Sukces obecnych elit politycznych polega na tym, że udało im się przekonać o swojej skuteczności w instrumentalnym traktowaniu wyborów własne społeczeństwo. Zaprowadzono w ten sposób poczucie silnej i bezwzględnej władzy, która nie boi się wyzwać nawet Zachód. Tym bardziej, że państwa Europy Zachodniej z łatwością zgodziły się na cichą aprobatę państw Unii Europejskiej i innych organizacji międzynarodowych. Powody zachodnioeuropejskiego nastawienia do Ukrainy wymagają osobnej analizy. Pośród argumentów polskich polityków (zarówno z Parlamentu Europejskiego, jak i Sejmu) uwikłanych w obserwacyjne wycieczki na Ukrainie, dało się zauważyć koncyliacyjne nastawienie, oparte na założeniu, że

lepiej utrzymywać z Kijowem kontakty niezależnie od sytuacji wewnętrznej, niż usztywniać swoją pozycję w odpowiedzi na wyraźne negatywne sygnały odchodzenia od demokratycznych standardów na Ukrainie. Być może jest to błędne rozumowanie, ale w historii świata polityka ustępstw od podstawowych wartości nigdy nie kończyła się pomyślnie. Dlatego łagodna i „elastyczna” polityka Unii Europejskiej i jej państw członkowskich będzie miała opłakane skutki dla wzajemnych relacji, lecz powinna służyć przede wszystkim jako załączek niezwykle poważnej, dogłębnej i wnikliwej analizy podstaw europejskiej polityki zagranicznej, jeśli taka ma istnieć w przyszłości. Czy będzie się ona opierała na pragmatycznych relacjach z niedemokratycznymi sąsiadami, czy też będzie zmierzała do kształtowania swojego, chociażby najbliższego otoczenia z perspektywy otwartego i przyjaznego, ale jednocześnie stanowczego, przejrzystego i wartościowo bezkompromisowego podmiotu, który dopiero wtedy będzie w stanie odgrywać istotną rolę w stosunkach międzynarodowych – tego nie sposób przewidzieć.

Jerzy Zdanowski

POLAND AND THE ARAB SPRING. SELECTED PROBLEMS

The foundations of the Polish foreign policy

The roots of the Polish foreign policy go back to the collapse of Communism and the winding down of the Cold War. In 1989 ‘round table’ talks between the Communists and opposition leaders led to an agreement for reforming the political system. Since then there have been increasingly dramatic advances towards greater democracy and freedom. A market-oriented economy replaced the central planned one. The democratization of the state initiated in 1989 provides a strong foundation for foreign policy and makes it convergent with the national interest. In December 1997 Poland signed a protocol of scheduling the country’s accession to NATO and on March 12, it was formally admitted to the NATO.

These fundamental changes on the global level and the new political order of the Polish State determined new developments in the Polish policy at the regional level. In his parliamentary address on the 26th of April, 1990, K. Skubiszewski, Minister for Foreign Affairs of the Republic declared Poland’s intention in relations with states on continents other than Europe. He pointed out, “we attach great importance to our relations with the Arab World”. Mr. Skubiszewski also assured the Arab countries that the resumption of relations with Israel in February 27, 1990, would not breach the interests of other states in the Middle East, particularly the interests of the Palestinians, and would not alter Polish stand of supporting the establishment of a lasting peace in the Middle East. Poland implemented immediately the UN Security Council decisions on Iraq in 1990. Our country stopped its exter-

nal trade with Iraq though the Polish companies and enterprises lost a substantial business worth 500 million of dollars. These losses came in a time, which was critical to Polish economic reform but as the Foreign Minister highlighted at the 45th Session of the UN General Assembly on September 24, 1990, “certain national and international values cannot be assessed by reference to measurable or calculate price”.¹ Such a position was appreciated very much in the world, and in particular, in the Arab Gulf area. As a result of these development diplomatic relations were established with the UAE (September, 1989), Qatar (October, 1989), and Oman (January, 1990) Bahrain (April, 1991), and Saudi Arabia (May, 1995).²

The Western approach to the Arab world

I have stressed this aspect of the foreign policy of my country as in the course of the recent developments in the Middle East called the Arab Spring there were talks about moral foundations of the policy of the West towards the Arab world. In particular, there were opinions that the U.S. and the European Union were carrying out the policy of the double-standards, that they kept silent about the brutal repression of unarmed civilian protesters in the Persian Gulf sheikhdoms, such as Bahrain and Saudi Arabia, while, by contrast, the vehemently pushed for conflict with Libya and Syria.³

The Western approach to the southern bank of the Mediterranean has been heavily criticized in the academic community and many opinions were expressed that this approach was both a policy and a moral failure. Embracing authoritarianism in the region has delivered a very precarious type of stability and has further undermined the credibility of the Union’s commitment to democracy and human rights in large parts of the Arab world. The political structures across the Middle East and North Africa have evolved through the interaction with the EU and other international pressures leading to a number of democratic institutions such as regular elections being adopted, but they have also been completely hollowed out by regimes that know full well that the Union was and still is unable to conceive of a regional stability that would see them departed. What we witnessed in the Arab world was an upgrading of authoritarianism.⁴

¹ “Address by K. Skubiszewski, Foreign Minister of the Republic of Poland, delivered at the 45th Session of the UN General Assembly”, New York, 24 September 1990, “ZO PISM” 1991, No. 3, pp. 79–81.

² “Agreement between the Government of the Republic of Poland and the Government of the Kingdom of Saudi Arabia on the activities of the Polish Support Force on the Territory of the Kingdom of Saudi Arabia”, Riyadh, 16 December 1990, “ZD PISM” 1991, No. 4, pp. 49–53.

³ F. Cavatorta, *The EU and the Arab World: Living up to the EU’s Normative Expectations*, “International Relations”, 17 February 2011, www.e-ir.info/?author=959.

⁴ H. Stewart, *Arabs Demand New Freedoms but the West Offers Old Economic Blueprint*, “Guardian”, 17 February 2011; www.guardian.co.uk/business/2011/jun/19/arab-spring-imf-world-bank-g8-egypt-tunisia.

The European Union has purposefully supported regimes with very little legitimacy, has not built solid links with genuinely popular opposition movements and forced drastic economic changes that might have been necessary, but that, when implemented by largely corrupt and illegitimate elites, proved to drive large sectors of the Arab population, particularly in the Maghreb, into further relative poverty.

There are a number of lessons that can be learnt from these events and one mistake that must be avoided from the EU's perspective. First of all, the EU must live up to its normative foundations when interacting with other states. This does not mean adopting an overly confrontational attitude towards unpalatable regimes. Countries that are authoritarian and problematic must be engaged through diplomacy and commercial relations in order to be changed.

How Polish leaders reacted to the Arab Spring?

On 25th February 2011, President Komorowski expressed his opinion concerning dramatic events in the Middle East. President underlined that events in the Middle East took the Western world by surprise. He compared the ongoing protests in the Middle East to the events in Central and Eastern Europe at the turn of 1980s and 1990s. He also added that not many predicted that the Soviet Union would fall. At the same time, he indicated that Poland itself is the best example that the change of political system could be a peaceful process. "I'm glad that many European politicians resign from shaking hands with Kaddafi and looking at the Arabic world's problems only from 2 angles: economic interests connected with oil and gas and the fear of Arabic immigration to Europe."⁵

The position of Poland concerning Libya was stated clearly by Prime Minister Tusk on 18th March, 2011. He said, in his speech to the press in Polish parliament (the Sejm), that when it comes to the military conflict, Poland should present "reason and restraint." Polish Prime Minister declared the involvement of our country in Europe-wide humanitarian operation for the civilians and underlined that Poland will take into consideration its further involvement within the country's means. At the same time Prime Minister Tusk underlined that, together with President Komorowski, he has tried to "rationalize the involvement of Polish armed forces abroad," from the very beginning of their cooperation. "There have to be extraordinary circumstances present, directly or indirectly connected with our security or the situation which requires solidarity of the whole NATO, connected with alliance being endangered".⁶

On 19th March 2011 in Paris, during the international summit hosting representatives of the European Union, the UN, League of Arab States and the USA, Polish Prime Minister, as the only representative of Central Europe, announced

⁵ *Prezydent Komorowski o sytuacji w Libii i na Bliskim Wschodzie*, PAP, 25.02.2011.

⁶ *Tusk o Libii: Polska powinna zachować zdrowy rozsądek*, PAP, 18.03.2011.

that Poland would not be involved militarily in Libya. Poland supported the UN Resolution that “all necessary measures,” protecting civilians from the attacks of military forces faithful to their leader, had to be taken. In case of Libya, Polish Prime Minister said that there was no way that Polish interests or security was endangered. The same position, meaning not being militarily involved in Libya, was taken by German Chancellor, Angela Merkel.⁷

One should note, that in the recent period, among many opinion forming environments of Western Europe, Poland was indicated as the EU country the most predestined to coordinate the EU policy in the sphere of MENA region transformation. Similar signals also come from the Arab countries, where our model of transformation was of interest all the time, perceived as an effective within the sphere of political system reforms and guaranteeing internal stability.

The position of Polish government concerning military action in Libya was evaluated by the part of the Polish opposition as a sign of passiveness and isolationism. However, it seems that the decision was right and appropriate, taking into consideration military, logistic and economic capabilities of Poland. Leading rational policy should involve paying attention to the economic potential.

Three directions of the Polish policy towards the Arab Spring

One can indicate 3 main directions of the Polish policy towards the Middle East, connected with the so-called Arab Awakening or Arab Spring.

- 1) Strong reluctance towards military involvement in the matters of the region, accompanied by solidarity towards NATO political decisions.
- 2) Underlining the necessity of a peaceful political system transformation as possible and the most effective.
- 3) Solidarity with the pro-democratic forces in the Arab world and willingness to share Polish experience in changing into a democratic system.

Poland was especially active in promoting democracy in the Arab world. The Polish Minister for Foreign Affairs was the first in the EU who visited Libya after the fall of Muammar Kaddafi. Lech Wałęsa visited Tunisia and Egypt with the same goal. Since mid-year, when Poland took over EU presidency, Polish initiatives aimed at North Africa have gathered speed. Many Polish VIPs now take the flights to Tunis, Cairo, Tripoli. And the representatives of the Arab revolutionaries are being invited to Warsaw.⁸

Some have questioned the sincerity of the government’s sudden interest in Arab countries. “Polish foreign policy recently abounds with spectacular gestures

⁷ Donald Tusk: *Polska nie będzie uczestniczyć w akcji militarnej w Libii*, PAP, 19.03.2011; Tusk: *Polska nie zaangażuje się w militarne działania w Libii*, PAP, 25.03.2011.

⁸ G. Jones, G. Baczyńska, *Arab Spring. Leaders from the Former Eastern Bloc are Sharing their Experience of Revolution with Reformers in North Africa*, Reuters, June 2011.

aimed at establishing relations with the (North African) nations,” says the Zagranica Group, a platform for NGOs involved in international development cooperation. “In our opinion it serves more to promote Poland than to building a substantial dialogue. We expect from the government to initiate an open and transparent process of evaluation of the development needs of the new democracies, engage the representatives of the region, as well as Polish civil society.”⁹

Behind the glamorous façade of the media hype lies a more modest reality. The 2009 budget of Polish Aid, Poland’s development assistance vehicle, was \$350m – about 0.09% of GNI – and most of it was sucked in by the EU budget.¹⁰

Relatively little attention was paid to the developmental needs of the Arab world. There was very few publications on the social and especially economic needs of the Arab world.

In the optics of Polish politics, processes initiated in North Africa should be considered in few dimensions: role of Poland as one of the countries shaping UE politics; maintaining balance of the European policy of proximity; economic interests connected with the planned “Marshall Plan” for the MENA region, with the involvement of the oil countries’ capital; promotion of Polish transformation experiences.

What can be built in the future?

Polish foreign policy is based on strong fundamentals of respecting human rights and high moral values. There’s no doubt about that. In the last months Poland was very active in promoting democracy in the Middle East. Many Polish officials, including ministers, and former Solidarity movement activists visited Libya, Tunisia and Egypt. However, the following question arises: what can be built on that fundament in the context of Arab Spring?

It is visible that MENA territory is underappreciated when it comes to our interests, also economic, as well as social potential of changes in specific Arab and Muslim countries. Our relations with that region, in comparison to the relations of representative European countries with that area, are in general limited. The economic cooperation, basically boils down to trade exchange on a small scale – in 2010 a turnover with 5 North African countries reached only 804 mln euro, including export – 530 mln. Bounding temporary matters with long-term interests in that area, connected with Polish, also economic presence in Arab countries, is slight.

What are the possibilities of further cooperation in the context of Arab Spring?

⁹ R. Stefanicki, *Poland Steps Into Arab Spring*, Inter Press Service, 11.07.2011, www.ip-snews.net/news.asp?idnews=105746.

¹⁰ *Poland’s Foreign Policy. For Our Freedom and Yours*, “The Economist”, 7 July 2011, www.economist.com/blogs/easternapproaches/2011/07/polands-foreign-policy.

I have heard many times that cooperation with the Middle East is a series of unfulfilled expectations and disappointments, that the cooperation could have been more resilient, that we could have achieved more. I think that one should have their feet firmly on the ground and always match our expectations to our possibilities. A starting point should be economic potential of Poland, a phase of its own transformation, balancing pros and expenditures and the fact of being a member of EU and UN. Poland is a country of average size and average economic potential and it is still in the phase of a serious economic transformation, especially when it comes to infrastructure. It has to cope with unemployment and face the challenges concerning healthcare reform and pension funds. Our economy is tightly connected with the EU countries, especially with Germany, and what is important, our residents are mentally fixed on the countries of the EU, not those of the Middle East. That is why it is difficult to expect any breakthrough in Polish-Middle Eastern relations.

A very important field of cooperation, might be changing the mindset of Poles and residents of the EU, concerning the mentality of the Arab world. The Arab Spring showed, that in the Middle East in the last few decades, not only a new generation has arisen but also a new middle class, which signalizes their willingness to take over the political scene and which thinks that paternalistic authoritarianism should be history. The essence of Arab Spring was the fact that many leaders of Arab world did not see that change coming. They did not notice that as a result of economic liberalization a new middle class has appeared.

The next field of cooperation which depends on us and does not need substantial investments is education. I think that there is a wide space for cooperation between universities, research centers and institutes. Arabic universities have not been included into Erasmus program; there very few joint degree programs between universities in Arab countries and the EU universities and there is no such a program between any Arab university and any university in Poland. There is recently a wave of projects on the Arab Spring submitting to various European institutions for funding but very few research centers in the Arab world are included into these projects.

RECENZJE

Rett R. Ludwikowski

**DANIEL FINKE, THOMAS KONIG, SVEN-OLIVER PROKSCH,
GEORGE TSEBELIS, *REFORMING THE EUROPEAN UNION.
REALIZING THE IMPOSSIBLE,*
[PRINCETON UNIVERSITY PRESS, PRINCETON 2012, 248 s.]**

Zamiarem autora tej dość nietypowej recenzji jest nie tylko prezentacja książki, ale przede wszystkim ocena jej użyteczności z perspektywy amerykańskiego studenta europeistyki.

Zastanowić się należy, co wie, czego oczekuje i czego może się z tej pracy nauczyć przeciętny amerykański czytelnik. Dla potrzeb tego eksperymentu można założyć uczestnictwo w hipotetycznym seminarium z prawa Unii Europejskiej, na równie hipotetycznym uniwersytecie w Stanach Zjednoczonych. Temat jednego z ostatnich spotkań w semestrze dotyczy przyszłości i reform systemu prawnego Unii.

„Aby coś zmieniać lub reformować – podnosi rękę piszący pracę z tej tematyki student – trzeba wpieryw zidentyfikować błędy, problemy i przyszłe potrzeby systemu”. „To słuszne spostrzeżenie” – zauważa prowadzący i próbuje podpowiedzieć kilka haseł, takich jak: federalizacja, konstytucjonalizacja prawa europejskiego, integracja polityki zagranicznej, większa kontrola finansowa wydatków krajów należących do systemu euro, wzmocnienie kolektywnej odpowiedzialności wszystkich krajów członkowskich za politykę monetarną, kontynuacja reform wprowadzonych przez traktat lizboński. „To już przerabialiśmy – wrywa się do odpowiedzi, mówiący z wyraźnym akcentem student z ostatniego rzędu – to dla Unii Europejskiej są preferowane misje. A federalizacja to brzydkie słowo na «f», którego nie można używać. Nic tu nie pomogą wystąpienia, takie jak np. polskiego

ministra Sikorskiego na Forum Towarzystwa Polityki Zagranicznej w Berlinie rok temu. To, na co Europę stać, to opowiadanie o «nowym federalizmie», co jest po prostu eufemizmem na brak postępów w dalszej integracji Unii”. „Konstytucjonalizacja to w UE system bez konstytucji – dodaje siedząca obok niego studentka – bo traktat konstytucyjny upadł, a w traktacie lizbońskim nie ma takiego terminu. Czy to oznacza wprowadzenie konstytucjonalizmu tylnymi drzwiami? Oczywiście, że traktat jest uważany za namiastkę konstytucji, ale sam wstręt do tego słowa ma wymowne znaczenie. Poza tym traktatu konstytucyjnego nikt nie był w stanie przeczytać do końca, a zastępujący go traktat lizboński pozostawia również niemało pytań, na które trudno odpowiedzieć. Ponadto dla Amerykanów, których konstytucja liczy siedem artykułów i dwadzieścia siedem poprawek, traktat lizboński ma skomplikowaną strukturę i trudno sobie wytłumaczyć, dlaczego zamiast jednego skonsolidowanego tekstu, składa się on z poprawek do dwóch traktatów: traktatu rzymskiego i traktatu z Maastricht. Poza tym – dodaje studentka – nakładające się na siebie funkcje naczelnych organów Unii, takich jak prezydent UE, prezydencja w Radzie czy Wysoki Reprezentant Unii ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, są dalej niejasne. Dalej nie wiemy, do kogo – jak pytał kiedyś Kissinger – może zadzwonić w przypadkach wyższej konieczności prezydent Stanów Zjednoczonych?”.

„Przynajmniej – próbuje wtrącić się prowadzący – odpowiedzieliśmy na jedno pytanie – czy są w EU jakieś problemy wymagające reformy. Mam tu ciekawą pozycję: w tym roku Princeton University Press opublikowało książkę, której tytuł jest znamieny: *Reformowanie Unii Europejskiej. Świadomość niemożliwości* (Reforming the European Union. Realizing the Impossible)”. „Czy autorzy są Amerykanami? – wrywa się student z Nigerii – bo jeżeli tak, to możemy z góry oczekiwać, że jest to propozycja stworzenia nowych Stanów Zjednoczonych Europy, przyjmujących większość «doskonałych» amerykańskich rozwiązań”.

„W istocie – mówi prowadzący, rozdając studentom kilka egzemplarzy pracy – książka powstała w rezultacie wieloletnich badań czterech autorów: Daniela Finkego, Thomasa Koniga, Svena-Olivera Prokscha i George’a Tsebelisa, profesorów Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung. Została jednak wydana w Stanach Zjednoczonych i jej znaczenie polega na spojrzeniu na problemy Unii Europejskiej również z perspektywy amerykańskiej. Musimy zdawać sobie sprawę – prowadzący kontynuuje ten wątek – że obiektywność w opisie i subiektywność w ocenach charakteryzują niemal każdą pracę, która nie ma wyłącznie charakteru biograficznego i książka ta nie jest wyjątkiem. Niemniej wydanie pracy w Stanach oznacza, że autorzy musieli uwzględnić, przynajmniej w pewnym stopniu, optykę amerykańską i użyteczność tej pracy dla amerykańskiego czytelnika. Dla przygotowania naszej następnej dyskusji – dodaje – warto odnotować kilka informacji o tej książce. Autorzy prezentują kolejne etapy prób reformacyjnych, podkreślając, że ich tempo jest stymulowane przez stale rosnącą liczbę państw członkowskich UE. W zglobalizowanym

świecie skuteczność tych reform jest sprawą, która wykracza daleko poza wymiar europejski”.

Zagadką, z którą musi zmierzyć się czytelnik – za autorami książki – jest pytanie, dlaczego rozszerzona Unia Europejska, licząca 27 członków, jest bardziej (w sensie reformatorskim) skuteczna, niż EU składająca się z 15 państw, która wielokrotnie zawiodła swoich członków? W konkluzjach dowodzą, że reforma jest rezultatem procesu uczenia się na długotrwałych i kompleksowych próbach i błędach.

Książka podkreśla, że jednostki przewodzące procesom reformatorskim są w znacznej mierze odpowiedzialne za ich sukces. Autorzy wydają się zakładać, że w mniejszym stopniu realia geopolityczne kształtują liderów politycznych, niż indywidualność przywódców decyduje o zmianie otaczającej ich rzeczywistości. W tym sensie książka wraca do podstawowego pytania o wzajemne relacje „bytu i świadomości”.

Prezentując zasadniczo obiektywne modele sprzyjające zmianom istniejących struktur, autorzy skutecznie odrywają się od amerykańskiej optyki ocennej. Książka drobiazgowo analizuje sukcesy i bariery procesu integracji europejskiej, wskazuje na stopniową demokratyzację procesu legislacyjnego, polegającego na przesunięciu ciężaru decyzyjnego w stronę Parlamentu Europejskiego, na problemy z zakresu kultury społeczno-politycznej poszczególnych państw, blokujące postęp w procesie konstytucjonalizacji prawa Unii.

Przez tytułową „niemożliwość reformy” (*impossibility of reform*) autorzy rozumieją powtarzające się wypadki niepowodzeń fundamentalnych projektów, stwarzające atmosferę niewiary w możliwość sukcesu projektów reformacyjnych. Analiza przeszkód na drodze do dalszej modyfikacji europejskich struktur stanowi o wartości tej pracy.

Książka, oceniana przez pryzmat postawionych wyżej pytań przeciętnego amerykańskiego studenta, nie może jednak zastąpić podręcznika struktur polityczno-prawnych Unii Europejskiej, ani pracy prognozującej wyzwania stojące przed krajami Unii – losy dalszej wspólnej polityki zagranicznej, socjalnej, monetarnej czy handlowej. Jest to praca badawcza, analizująca europejski model integracji w aspekcie jego przystawalności do potencjalnie podobnych, teoretycznych propozycji przyszłych światowych unii międzypaństwowych.

Książka stawia pytania interesujące dla każdego studenta europeistyki, prawa czy politologii, pytania które zostały wyselekcjonowane na początku niniejszej recenzji. Na tle amerykańskiej literatury europeistycznej jest to wszakże praca dość nietypowa. Większość pozycji dostępnych w amerykańskich bibliotekach uniwersyteckich została opublikowana w Europie, a prace wydane w Stanach mają zazwyczaj charakter podręcznikowy i koncentrują się na historii, instytucjach unijnych, relacjach między organami Unii i państwami członkowskimi.

Na tym tle recenzowana pozycja jest pracą wielowymiarową, będącą wartościowym uzupełnieniem standardowych materiałów dydaktycznych i drogowskazem dla specjalistów z zakresu kultury politycznej i prawnej, ekspertów inżynierii społecznej, badających mechanizmy kierownictwa i manipulacji społecznej. Książka jest dobrym przykładem obiektywnych obserwacji i analiz, niewątpliwie wykraczających poza budzący niepokój nawet wśród lokalnych studentów – „prowincjonalny amerykańizm”, szukający tylko w Stanach najlepszych wzorów do naśladowania.

Diana Wolańska

**JERZY ZDANOWSKI, *BLISKI WSCHÓD: BUNT CZY REWOLUCJA?*,
[OFICyna WYDAWNICZA AFM, KRAKÓW 2011, 303 s.]**

Pytanie o to, co wydarzyło się na Bliskim Wschodzie w 2011 r., że doprowadziło do fali demonstracji, które nazwano mianem Arabskiej Wiosny – czy był to jednostkowy bunt przeciwko władzy, czy też rewolucja dążąca do wprowadzenia demokratycznych rządów, a także analiza problemów, z jakimi zmagają się ten region i jaka rysuje się jego przyszłość – w ostatnim roku stały się przedmiotem żywego zainteresowania wielu badaczy. Temat ten podjął również znany arabista, Jerzy Zdanowski, w publikacji o charakterze popularnonaukowym, *Bliski Wschód 2011: bunt czy rewolucja?* Publikację rozpoczyna szczegółowa chronologia wydarzeń w państwach regionu. Według bowiem autora, na zasadzie domina, wydarzenie w jednym kraju pociągało za sobą następne w kolejnym. Opisana jest też różnorodność kulturowa, społeczna, religijna i polityczna państw Bliskiego Wschodu. Dzięki temu czytelnik, niebędący specjalistą z tej dziedziny, pełniej zrozumie zachodzące w tym regionie procesy i zmiany.

Wydarzenia mające miejsce w Tunezji, Algierii, Jordanii, Jemenie, Mauretanii, Omanie, Egipcie, Syrii, Maroku, Zjednoczonych Emiratach Arabskich, Sudanie, Autonomii Palestyńskiej, Arabii Saudyjskiej, Libii i Kuwejcie, początkowo były przejawem obywatelskiego buntu, ale potem zaczęły się przeradzać w powstania ludowe przeciwko dyktatorom lub wojny domowe. J. Zdanowski wskazał kilka czynników, które uruchomiły mechanizmy rewolucji. Za pierwszy uznał nowe technologie – przede wszystkim Internet, telefony komórkowe oraz portale społecznościowe, które ułatwiły protestującym zorganizowanie się. Następnym

czynnikiem było odejście od władzy prezydenta Tunezji wywołane protestami, dzięki czemu Egipcjanie uwierzyli, że także potrafią skutecznie przeciwstawić się władzy. Kolejnym czynnikiem, wspólnym dla całego Bliskiego Wschodu, było ignorowanie podstawowych problemów społeczeństw regionu: bezrobocie, bieda, rosnących nieustannie cen żywności, korupcji, które Zdanowski uznał za siłę sprawczą rewolucji arabskich.

Następny rozdział jest omówieniem sytuacji ekonomicznej regionu, który – paradoksalnie – pomimo posiadania ogromnych zasobów ropy, ocenianych na 60% zasobów światowych, wykazuje wysoki poziom biedy i ubóstwa. Społeczeństwa żyją na skraju ubóstwa, które jest trwałe i dziedziczone z pokolenia na pokolenie. Tylko niewielu udaje się wyrwać z kręgu nędzy, ponadto ciężko pracować muszą także dzieci, nie mając czasu na naukę, stąd utrzymuje się wysoki poziom analfabetyzmu. Kolejnym istotnym czynnikiem, na który zwrócił uwagę autor, jest demografia. W pewnym momencie wysoki przyrost naturalny na Bliskim Wschodzie zagroził bowiem stabilizacji gospodarczej. Wiąże się on z koniecznością zbudowania nowych mieszkań, utworzenia miejsc pracy, zapewnienia żywności i wody pitnej, opieki zdrowotnej.

Przedstawione więc wyżej powody wystąpień społeczeństw, wbrew zachodnim opiniom, nie oscylowały tylko wokół zagadnień demokratyzacji życia, ale skupiały się przede wszystkim na rosnących dysproporcjach majątkowych i załamaniu zasady egalitaryzmu społecznego. Sprzeciw wobec autorytarnej władzy i prowadzonej przez nią polityki liberalizacji gospodarczej, szerzącej się korupcji czy deformacji procesów prywatyzacyjnych, był ich uzupełnieniem. Autor zwrócił także uwagę na autorytaryzm, przejawiający się nie tylko w formie specyficznego układu instytucji gospodarczych i elit politycznych, ale tkwiący głęboko także w społeczeństwie i przejawiający się brakiem tolerancji, dążeniem do dominacji i chęcią ponizania innych.

Zdanowski analizując te czynniki doszedł do tytułowego pytania – czy to był bunt, czy też rewolucja? Stwierdził, że i jedno, i drugie: Arabska Wiosna to bunt przeciwko nierówności i niesprawiedliwości politycznej, oraz rewolucja mająca na celu walkę o lepsze, godne życie społeczne.

Bliski Wschód od początków XX w. został silnie powiązany z Zachodem w sferze gospodarczej, politycznej, społecznej i kulturalnej. Jednak integracja z Zachodem nie wywołała w społeczeństwach regionu entuzjazmu, uważano, że obca, zachodnia kultura zagraża rodzimej. Doprowadziło to do powstania organizacji, przede wszystkim chodzi tu o Braci Muzułmanów, stawiających sobie za cel obronę islamu i jego kultury przed obcymi. Jednak jest powszechnie wiadome, że bez pomocy z zewnątrz Bliski Wschód nie jest w stanie wyjść z kryzysu. W tym kontekście autor zadał pytanie o przyszłość Bliskiego Wschodu.

Podsumowując, wydarzenia Arabskiej Wiosny, były wybuchem, który skumulował problemy, z jakimi Bliski Wschód borykał się od wieków. Społeczeństwa arabskie liczą, że po tych rewolucjach, rządy się zmieniają, a ich sytuacja się polep-

szy. Jednak nie stanie się to szybko. Proces ten będzie wymagał długiego czasu, gdyż rozwój gospodarczy nie będzie nadążał za oczekiwaniami społeczeństwa. Zdanowski uważa, że poprawa bytu to mozolna, codzienna praca oraz tworzenie narodowego bogactwa, ale, co najważniejsze – wiąże się to z właściwie funkcjonującym rządem. Pierwszym krokiem powinny być gruntowne reformy zmieniające system władzy. Kolejnym – pomoc z zewnątrz, gdyż bez wsparcia instytucji międzynarodowych i mocarstw gospodarczych świata, kraje Bliskiego Wschodu nie są w stanie poradzić sobie z problemami.

Książka Jerzego Zdanowskiego, zawierająca sporo trafnych spostrzeżeń i ocen, ma fundamentalne znaczenie nie tylko dla osób zainteresowanych państwami Bliskiego Wschodu. Pokazuje każdemu świadomemu obywatelowi świata, że to nie tylko problem Bliskiego Wschodu, ale również człowieka Zachodu. Jego pomocna dłoń może pomóc ludziom na Bliskim Wschodzie.

NOTY O AUTORACH

Bogusława Bednarczyk: prof. dr hab., Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Magdalena Balczyk: dr, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Anna Bogucka: doktorantka, Instytut Nauk Prawnych, Polska Akademia Nauk; adwokat; naczelnik Wydziału Prawa Gospodarczego i Podatkowego, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Małgorzata Czerwińska: doc. dr, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Sandra Fiałek: doktorantka, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Paulina Habas: doktorantka, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Agnieszka Jarmuła: senior adviser, European External Action Service, Delegation of the European Union to the United States of America

Marta Kolendowska-Matejczuk: dr, adiunkt, Katedra Prawa Międzynarodowego, Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie; adwokat, zastępca dyrektora Zespołu Prawa Karnego ds. Realizacji Zasady Równego Traktowania, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Tomasz Młynarski: dr, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Jagielloński

Anna Piział-Rapacz: doktorantka, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Marcin Radwan: doktorant, Instytut Kultury Polskiej, Uniwersytet Warszawski; redaktor i felietonista działu filmowego magazynu kulturalnego „Poczekalnia”

Jakub Stankiewicz: doktorant, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Karolina Szwarz: asystentka, Katedra Teorii Państwa i Prawa, Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie

Marian Bębenek: prof. nadzw. dr hab., Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Spasimir Domaradzki: dr, Instytut Przestrzeni Obywatelskiej i Polityki Społecznej, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie

Jerzy Zdanowski: prof. dr hab., Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego; Instytut Kultur Śródziemnomorskich i Orientalnych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie

Rett R. Ludwikowski: profesor, Columbus School of Law, Washington, USA

Diana Wolańska: doktorantka, Wydział Nauk Humanistycznych, Katolicki Uniwersytet Lubelski

INFORMACJE DLA AUTORÓW

Formatowanie i redagowanie

Tekst artykułu powinien być złożony pismem Times New Roman o wielkości 12 punktów interlinią 1,5. Terminy i wyrażenia obcojęzyczne oraz tytuły artykułów i książek należy pisać kursywą (*italic*). Nie należy stosować wytłuszczeń (**bold**). Nie należy stosować podkreśleń. Prosimy o konsekwentne stosowanie skrótów (np., r., w. itp.) w całym artykule. Jeśli artykuł podzielony jest śródtytułami na części, to prosimy rozpocząć od „Wprowadzenia”, a na końcu umieścić „Podsumowanie”. Nie ma potrzeby numerowania śródtytułów.

Ilustracje

Rysunki, wykresy i fotografie powinny być dostarczone na dyskietkach, płytach CD lub pocztą elektroniczną w formie zeskanowanej lub jako elektroniczny plik w jednym z formatów: *.bmp, *.tif, *.jpeg, lub *.psd. Ilustracje zaczerpnięte z innych prac i podlegające ochronie prawa autorskiego powinny być opatrzone informacją bibliograficzną w postaci odsyłacza do literatury, umieszczonego w podpisie rysunku, np. Źródło: N. Davies, *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998, s. 123.

Tabele

Tabele należy umieszczać możliwie blisko powołania i numerować kolejno. Tabele tworzy się stosując polecenie: *Wstaw – Tabela*. Wskazane jest unikanie skrótów w rubrykach (kolumnach) tabel. Tekst w tabeli powinien być złożony pismem mniejszym niż podstawowy. Ewentualne objaśnienia należy umieścić w linii bezpośrednio pod tabelą, a nie w samej tabeli.

Przypisy

Obowiązują przypisy dolne, które należy tworzyć, stosując polecenie: *Wstaw – Odwołanie – Przypis dolny*. W polu, które pojawi się na dole kolumny, wpisujemy tekst przypisu (pismo wielkości 8–9 pkt.). Przykłady:

– publikacje książkowe:

S. Grodziski, *Habsburgowie*, [w:] *Dynastie Europy*, red. A. Mączak, Wrocław 1997, s. 102–136.

– artykuły w czasopismach:

S. Waltoś, *Świadek koronny – obrzeża odpowiedzialności karnej*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 2, s. 16.

W przypisach do oznaczania powtórzeń można stosować terminologię łacińską lub polską, czyli: *op. cit.*, *ibidem* (tamże), *idem* (tenże), *eadem* (taż). Bezwzględnie należy jednak zadbąć o konsekwentny zapis i nie mieszać zapisu łacińskiego z polskim. Po adresie strony internetowej podajemy w nawiasie datę dostępu. W zapisie dat zasadniczo używamy cyfr arabskich.

Bibliografia

Na końcu artykułu należy wypisać wszystkie publikacje w porządku alfabetycznym w rozdziale „Bibliografia”. Jeśli występuje kilka publikacji tego samego autora, pozycje w spisie literatury powinny być ułożone chronologicznie. Nie należy numerować poszczególnych pozycji bibliograficznych. Przykłady:

Davies N., *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998.

Dynastie Europy, red. A. Mączak, Wrocław 1997.

Geremek B., *Więź i poczucie wspólnoty w średniowiecznej Europie*, [w:] *Dziesięć wieków Europy. Studia z dziejów kontynentu*, red. J. Żarnowski, Warszawa 1983.

Golka M., *Wielokulturowość w kontekście globalizacji*, „Sprawy Narodowościowe” 1999, s. 14–15.

Porębski A., *Wielokulturowość Szwajcarii w procesie zmiany*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2005, nr 4 (11).

Porębski A., *Wielokulturowość Szwajcarii w procesie zmiany. Szkic analizy*, [w:] *Wzory wielokulturowości we współczesnym świecie*, red. K. Golemo, T. Paleczny, E. Wiącek, Kraków 2006.

W razie pytań prosimy o kontakt:

margerita.krasnowolska@kte.pl

tel. 12 25 24 658

ZASADY RECENZOWANIA PUBLIKACJI W CZASOPISMACH¹

1. Do oceny każdej publikacji powołuje się co najmniej dwóch niezależnych recenzentów spoza jednostki.
2. W przypadku tekstów powstałych w języku obcym, co najmniej jeden z recenzentów jest afiliowany w instytucji zagranicznej innej niż narodowość autora pracy.
3. Rekomendowanym rozwiązaniem jest model, w którym autor(zy) i recenzenci nie znają swoich tożsamości (tzw. *double-blind review proces*).
4. W innych rozwiązaniach recenzent musi podpisać deklarację o niewystępowaniu konfliktu interesów; za konflikt interesów uznaje się zachodzące między recenzentem a autorem:
 - bezpośrednie relacje osobiste (pokrewieństwo, związki prawne, konflikt),
 - relacje podległości zawodowej,
 - bezpośrednia współpraca naukowa w ciągu ostatnich dwóch lat poprzedzających przygotowanie recenzji.
5. Recenzja musi mieć formę pisemną i kończyć się jednoznacznym wnioskiem co do dopuszczenia artykułu do publikacji lub jego odrzucenia.
6. Zasady kwalifikowania lub odrzucenia publikacji i ewentualny formularz recenzentki są podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej czasopisma lub w każdym numerze czasopisma.
7. Nazwiska recenzentów poszczególnych publikacji/numerów nie są ujawniane; raz w roku czasopismo podaje do publicznej wiadomości listę recenzentów współpracujących.

¹ Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego obowiązującą od roku 2012.

