

Monika Skrzyszewska*

Droga Serbii do Unii Europejskiej – stan i perspektywy

Pod koniec XX w. uwaga Stanów Zjednoczonych oraz Europy skierowana była na rozpadającą się federację jugosłowiańską, ponieważ w tym „bałkańskim kotle” ponownie wybuchła „bałkańska beczka prochu”. Taka koncepcja jest podstawą zachodniego dyskursu bałkańskiego utożsamiającego ten region z wiekuistymi animozjami na tle etniczno-religijnym. Bałkany stały się bowiem metaforą, a wręcz synonimem wielokulturowych waśni, nienawiści, destabilizacji czy politycznego rozwarstwienia. Tak skumulowane negatywne czynniki cyklicznie doprowadzają do wybuchów krwawych konfliktów, co wprost traktowane jest jako zjawisko naturalne i oczekiwane¹. Egzemplifikacją takiego założenia był rozpad Jugosławii, propagującej przez tyle lat ideę „braterstwa i jedności”, która w latach 90. XX w. okazała się sztuczna oraz zgubna i w związku z tym musiała eksplodować. Jak zauważa Maria Todorova, jedna z najznamienszych badaczek dyskursu bałkańskiego, antagonizm Europa–Bałkany czy – innymi słowy – Zachód–Wschód służy przede wszystkim temu, aby Zachód mógł wyprzeć własne negatywne cechy na te „gorsze Bałkany”, które traktuje dodatkowo jako „antytezę” własnych wartości².

Bałkany również wykreowały swój stereotyp Zachodu. Jest on wszak pozytywny, gdyż Zachód traktowany jest jako lepsza część świata, która wypracowała właściwe modele ustrojowe, gospodarcze czy społeczne. Często też Zachód utożsamiany zostaje z Unią Europejską (UE). Dla krajów bałkańskich UE to symbol postępu, modernizacji, demokracji, sprawnej

* **Monika Skrzyszewska** – doktorantka w Instytucie Filologii Słowiańskiej Uniwersytetu Jagiellońskiego.

¹ M. Koch, „My” i „Oni”, „Swoj” i „Obcy”. *Bałkany w XX wieku z perspektywy kolonialnej i postkolonialnej*, „Porównania”, nr 6/2009, s. 77–78.

² M. Todorova, *Bałkany wyobrażone*, tłum. P. Szymor, M. Budzińska, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2008, s. 96–97 i in.

i wydanej gospodarki. To dlatego Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Serbia oraz Kosowo dążą do integracji europejskiej. Wśród państw bałkańskich w strukturach unijnych do tej pory znalazły się: Słowenia (od 1 maja 2004 r.), Bułgaria i Rumunia (od 1 stycznia 2007 r.) oraz Chorwacja (od 1 lipca 2013 r.). Zaznaczmy przy okazji, że wejście do UE, m.in. przez Słowenię i Chorwację, traktowane było jako „powrót do Europy” przez oderwanie się od tych „fatalnych” Bałkanów³. Mamy tutaj zatem do czynienia z motywem „złe Bałkany–dobry Zachód”, co świadczy o tym, iż stereotyp zachodniego dyskursu bałkanistycznego przez kraje bałkańskie traktowany jest jako niechciany autostereotyp. Spójrzmy pokrótce na Słowenię, gdzie podczas referendum niepodległościowego w 1990 r. wywieszano unijne flagi czy lansowano hasła typu „Teraz Europa!”⁴. Jugosławia potraktowana została wówczas jako relikw, o którym jak najszybciej należy zapomnieć. W związku z tym np. Tomasz Telesiński propaguje pojęcie „Nowe Bałkany”, które dążą do wzajemnej współpracy i integracji z UE, ponieważ „Stare Bałkany”, skonfliktowane i wojujące, odchodzą do lamusa⁵.

UE podjęła się walki z pejoratywnym postrzeganiem Bałkanów. W lutym 1996 r. Rada ds. Ogólnych (przy Radzie Unii Europejskiej, RUE) zainicjowała tzw. podejście regionalne. Był to pierwszy instrument polityki unijnej względem bałkańskiej części Europy, w którym założono wprowadzenie ustroju demokratycznego, a w dalszej perspektywie wsparcie w jego konsolidacji. UE zadeklarowała również pomoc i ożywienie gospodarki oraz zaangażowanie na rzecz powstrzymania eskalacji wzajemnych waśni, m.in. przez zachęcanie sąsiednich państw do dialogu i współpracy. UE, chcąc pełnić rolę najważniejszej organizacji w regionie, promuje i zachęca do członkostwa. Oferuje więc państwom bałkańskim pomoc w niełatwym i złożonym procesie transformacji, a perspektywa integracji europejskiej ma być główną zachętą do podjęcia reform⁶.

W odniesieniu do Bałkanów UE stosuje się dwa terminy: Europa Południowo-Wschodnia oraz Bałkany Zachodnie. Pierwszy z nich oznacza państwa postkomunistyczne, które wkroczyły na ścieżkę przemian ustro-

³ M. Babić, *Dylematy tożsamości jako źródła (nie)porozumienia. Bałkany i Unia Europejska*, w: *My i Oni. Problemy tożsamości w jednoczącej się Europie*, red. P. Borkowski, F. Golemski, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011, s. 95, 100, 103, 108.

⁴ M. Almond, *Europe's Backyard War. The War in the Balkans*, Heinemann London, Great Britain 1994, s. 16.

⁵ T. Telesiński, *Bałkany bez granic i odwrotu*, „Unia i Polska – niezależny magazyn europejski”, nr 10/2005, s. 24–25.

⁶ P. Szeląg, *Bałkany a Unia Europejska. Perspektywy i implikacje*, w: *Bałkany u progu zjednoczonej Europy*, red. P. Czubik, Instytut Multimedialny, Kraków 2008, s. 28.

jowych (cały region bałkański). Z kolei drugi precyzuje grupę państw objętych tym procesem i są to obecnie: Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Serbia oraz Kosowo (mianem Bałkanów Wschodnich określa się Bułgarię i Rumunię)⁷. W tym artykule skupimy się wyłącznie na Republice Serbii.

1. Bałkany Zachodnie a rozszerzenie UE

Oficjalnym instrumentem polityki rozszerzenia UE wobec Bałkanów Zachodnich jest ustanowiony w 1999 r. proces stabilizacji i stowarzyszenia (*Stabilisation and Association Process*, SAP). Potwierdza on wcześniejsze założenia przyjęte w podejściu regionalnym, ale dodaje także, że UE powinna mieć na względzie specyfikę każdego państwa bałkańskiego, tzn. zawieranie stosunków bilateralnych powinno odbywać się w ramach oddzielnych negocjacji. SAP ponadto ustanawia trzy elementy, których zawarcie jest niezbędne na drodze ku zjednoczonej Europie. Pierwszy i najważniejszy krok to podpisanie porozumienia o stabilizacji i stowarzyszeniu (*Stabilisation and Association Agreement*, SAA), czyli zbioru indywidualnych warunków stawianych przez UE wobec danego państwa. Innymi elementami są: wsparcie finansowe (np. w Instrumencie Pomocy Przedakcesyjnej, IPA) oraz tzw. autonomiczne środki handlowe (te dwa składniki nie będą poruszane w tym artykule)⁸.

Potwierdzeniem polityki unijnej względem Bałkanów Zachodnich był szczyt Rady Europejskiej (RE) w Feira (Portugalia) w czerwcu 2000 roku, na którym uznano, iż Albania, Bośnia i Hercegowina, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii oraz Chorwacja to potencjalni członkowie UE. Wobec Serbii stanowisko UE było ostrożne; wyrażono głównie nadzieję, że zakończy konflikty z sąsiadującymi państwami i wkroczy na drogę demokratyzacji. Ciepłe stanowisko i perspektywę członkostwa Republiki Serbii RE wyraziła na szczycie w Salonikach trzy lata później⁹. Wydano wówczas tzw. Agendę z Salonik ustanawiającą europejskie partnerstwo między UE a państwami Bałkanów Zachodnich. Następnie wszystkie deklaracje zostały zebrane i oficjalnie potwierdzone w rozporządzeniu Ra-

⁷ M. Babić, op.cit., s. 96.

⁸ J. Muś, *Bałkany Zachodnie w polityce UE i państw członkowskich* (rozdział 1), w: *Bałkany Zachodnie a integracja europejska. Perspektywy i implikacje*, red. R. Sadowski, J. Muś, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008, s. 8–9, 11–13.

⁹ P. Szeląg, op.cit., s. 28, 32 oraz A. Nowak-Far, *Podstawowe mechanizmy akcesji do Unii Europejskiej – typowość i specyfika procesu akcesyjnego państw Zachodnich*, w: *Integracja Bałkanów Zachodnich z Unią Europejską*, red. A. Nowak-Far, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2012, s. 44–46.

dy¹⁰ z 2004 r.¹¹ Tym samym ostatecznie wypracowano ramy polityki rozszerzenia względem Bałkanów Zachodnich.

Do powyższych kryteriów, skierowanych wyłącznie w stosunku do Bałkanów Zachodnich, należy dodać także te wynikające z unijnych uregulowań prawnych. Każde państwo chcące dołączyć do zjednoczonej Europy musi przede wszystkim spełniać postanowienia art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz tzw. kryteria kopenhaskie ustanowione w 1993 r. przez RE podczas szczytu w Kopenhadze (stąd nazwa)¹². Te warunki w przypadku Bałkanów Zachodnich zostały dodane do SAP oraz SAA i potwierdzone przez wspomniane wyżej rozporządzenie Rady z 2004 r.

Artykuł 49 na samym wstępie odsyła nas do art. 2 TUE. Potencjalny kandydat powinien na podstawie tego artykułu szanować: godność osoby ludzkiej, wolność, demokrację, równość, państwo prawne, prawa człowieka, w tym mniejszości, a także zasady pluralizmu, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz równości kobiet i mężczyzn¹³. Z kolei według kryteriów kopenhaskich państwo pretendujące do UE musi wykazać się stabilnością instytucji demokratycznych, poszanowaniem praworządności, praw człowieka i mniejszości, posiadać sprawnie funkcjonującą gospodarkę rynkową, zdolną konkurować z innymi gospodarkami unijnymi, a także wyrażać gotowość do podjęcia się wszelkich zobowiązań wynikających z tytułu członka UE (m.in. przyjąć całe prawodawstwo tzw. *acquis*)¹⁴. Artykuł 49 TUE określa także ramy, jak wygląda procedura akcesji. Przybliżmy ją pokrótce.

Państwo ubiegające się o akces do UE składa wniosek do RUE. W związku z tym RUE zasięga opinii Komisji Europejskiej (KE), a także informuje o tym Parlament Europejski (PE) i parlamenty narodowe. W momencie, gdy stanowisko KE i PE jest przychylne, na szczycie RE podejmuje się jednomyślną decyzję o przyznaniu statusu kraju kandydującego. Następnie KE w imieniu całej UE prowadzi negocjacje (m.in. wydaje coroczne raporty na temat postępów danego państwa) i kieruje do

¹⁰ Do 2009 r. była to Rada Wspólnot Europejskich, następnie Rada Unii Europejskiej.

¹¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 533/2004 z dnia 22 marca 2004 r. w sprawie ustanowienia europejskiego partnerstwa w ramach procesu stabilizacyjnego i stowarzyszeniowego, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:32004R0533> [dostęp 17.02.2015].

¹² J. Muś, op.cit., s. 15.

¹³ *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14803&Itemid=945 [dostęp 4.02.2015].

¹⁴ A. Nowak-Far, op.cit., s. 25.

RUE zalecenia o otwarciu danego obszaru negocjacyjnego, ale to RUE – zgodnie jako cała instytucja – decyduje, czy należy je rozpocząć. W międzyczasie odbywa się tzw. *screening* (przeгляд całego prawa), czyli wstępne zorientowanie się w sytuacji prawnej danego państwa w stosunku do 35 rozdziałów negocjacyjnych. Negocjacje kończą się wraz z zamknięciem wszystkich rozdziałów, co pozwala na określenie warunków członkostwa (w tym m.in. czy będą obowiązywać ustalenia przejściowe do określonej dziedziny). Podpisanie traktatu akcesyjnego odbywa się za zgodą PE oraz jednomyślną decyzją RUE. Końcowy etap to przekazanie traktatu do ratyfikacji wszystkim państwom członkowskim, który przyjmują zgodnie z własnymi wymogami konstytucyjnymi, tzn. na podstawie zatwierdzenia w parlamencie lub drogą referendum¹⁵.

Proces rozszerzania UE skupia wokół siebie zarówno zwolenników, jak i przeciwników, a cała dyskusja toczy się względem trzech grup argumentów (nie wyczerpuje to oczywiście tego problemu). Do pierwszej – kwestie ideowo-kulturowe – zaliczymy realizację unijnej dewizy „jedność w różnorodności”, której kontrargument to postępująca dezintegracja i rozwarstwienie geograficzne. Powstaje tutaj swoisty dysonans, gdyż UE, chcąc rozszerzać swoje wartości na inne kraje europejskie oraz widząc w tym m.in. szansę na utrzymanie europejskiego bezpieczeństwa, może tym samym utracić wewnętrzną harmonię przez brak np. jednomyślności w danej kwestii. Warto także zaznaczyć, że w przypadku Bałkanów Zachodnich dyskusji podlega również „europejskość” propagowanych wartości przez UE. W południowej części Europy – w Albanii, Bośni i Hercegowinie, Kosowie oraz Macedonii – mamy do czynienia z islamem, który nie jest utożsamiany z tradycyjnymi „europejskimi” wartościami¹⁶.

Druga klasyfikacja obejmująca zagadnienia polityczne uznaje, że integracja europejska, a ostatecznie akces do UE, będzie istotnym czynnikiem stabilizacji oraz bezpieczeństwa gwarantującym trwałość demokracji. Jest to szczególnie istotne – jak uzasadniają zwolennicy tegoż argumentu – dla „czarnej dziury na Bałkanach”, ponieważ pozbawienie państw bałkańskich tej możliwości spowoduje „przebudzenie się” starych konfliktów, z czym UE walczy. Zaznaczmy też, że takie stanowisko ściśle związane jest ze wspomnianym dyskursem bałkańskim. Z drugiej strony przyjęcie w poczet Unii państw bałkańskich z całym spektrum problemów – od gospodarczych po polityczne i na waśniach historycznych pozostając – może spowodować przeniesienie ich na szczebel unijny, pozostawiając w tyle

¹⁵ Rozszerzenie Unii Europejskiej, http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.1.html [dostęp 4.02.2015].

¹⁶ A. Nowak-Far, *op.cit.*, s. 18.

inne wyzwania. To dlatego zdania przeciwne pokazują, że rozszerzenie UE wpłynie na destabilizację, ponieważ zostanie utracona wewnętrzna równowaga unijnej organizacji. Mimo to warto wspomnieć także o tym, że ewentualny akces pozostałych państw Bałkanów Zachodnich ugruntuje i potwierdzi rolę UE jako głównego aktora w regionie¹⁷.

Ostatnia grupa przedstawiająca racje gospodarcze przekonuje o hipotetycznych możliwościach wzbogacenia i rozszerzenia nie tylko wewnętrznego rynku w Europie, lecz także wzmocnienia potencjału UE na arenie międzynarodowej przez akces nowych członków. Kontrargumenty wskazują z kolei, że dalsze rozszerzenie wiąże się z ponoszeniem ogromnych kosztów¹⁸. Godzi się jednak nadmienić, że potencjalne korzyści ekonomiczne są raczej argumentem dla Bałkanów Zachodnich niż UE. Obecnie rynek bałkański musi pracować nad konkurencyjnością itd., a akces do UE wpłynie na to, że inwestorzy będą ten region postrzegać jako stabilny, a przez to atrakcyjny¹⁹. Korzyści dla strony unijnej będzie można zbadać dopiero po znacznym rozwoju ekonomicznym Bałkanów Zachodnich.

Należy także wspomnieć o istotnym wydarzeniu, które miało wpływ na dalszą politykę rozszerzenia UE. Mowa tu o przyjęciu 10 państw Europy Środkowo-Wschodniej w 2004 r. (w tym Polski), co w opinii „starej UE” przebiegło zbyt szybko i objęło za duży obszar geograficzny. Wywołało to tzw. syndrom „zmęczenia rozszerzeniem”. Przyjęto wówczas państwa postkomunistyczne rozpoczynające dopiero transformację ustrojową, co mogło wpłynąć na utratę wewnętrznej harmonii UE. Późniejsze analizy pokazały jednak, że nie nastąpiły większe zakłócenia w funkcjonowaniu struktur unijnych. Jednakże problem ten pozostał aktualny, co unaocznili komplikacje związane z przyjęciem Traktatu z Lizbony, ponieważ istotnym pytaniem było wówczas: co jest ważniejsze – integracja wewnętrzna czy zewnętrzna. Proponowany Traktat znacznie rozbił postulowaną jedność UE i podważył jej zdolność do przyjęcia nowych członków w obliczu rozbieżnych stanowisk. Należy to jeszcze uzupełnić podkreślanym przez wielu znawców syndromem tzw. zmęczenia Bałkanami. Oznacza to, że UE

¹⁷ K. Smyk, *Konsekwencje polityczne i w obszarze bezpieczeństwa* (rozdział 3: *Akcesja państwa Bałkan Zachodnich – wpływ i znaczenie dla Polski i Unii Europejskiej*), w: *Bałkany Zachodnie a integracja europejska. Perspektywy i implikacje*, red. R. Sadowski, J. Muś, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008, s. 80.

¹⁸ J. Miecznikowska, A. Szymański, *Rozszerzenie terytorialne Unii Europejskiej*, w: *Dylematy modernizacji Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2007, s. 122–128, 131–135.

¹⁹ H. Sroczyńska, *Konsekwencje gospodarcze* (rozdział 3: *ibidem*), w: *Bałkany Zachodnie a integracja europejska. Perspektywy i implikacje*, red. R. Sadowski, J. Muś, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008, s. 88.

odbierana jest na Bałkanach głównie jako czynnik stabilizacyjny, ale też jednostronnie inicjujący określone rozwiązania, a sama przecież boryka się z problemami wewnętrznymi²⁰.

Od 2004 r. proces rozszerzenia znacznie spowolnił, choć w 2007 r. przyjęto Bułgarię i Rumunię, a w 2013 r. Chorwację. Spowodowane jest to nowym nastawieniem do procesu rozszerzenia, który oficjalnie zatwierdzono na szczycie RE w grudniu 2006 r. Przyjmowanie nowych państw uzależnione zostało od tzw. zdolności absorpcyjnych UE, czyli właściwego funkcjonowania unijnych instytucji, budżetu oraz polityk unijnych. Innymi słowy, działalność UE przez rozszerzenie nie może być w żaden sposób zaburzona. Podkreśla się, że w stosunku do potencjalnych członków wspólnoty najistotniejsze jest osiągnięcie przez nich postępów, zaznaczając jednocześnie indywidualne i zróżnicowane podejście w odniesieniu do konkretnego kandydata²¹. Jednakże UE nie zrezygnowała z procesu rozszerzenia, gdyż w tym widzi szansę na postępującą jedność Europy (mimo kontrargumentów), ale podchodzi do tego z większą ostrożnością, wymagając od kandydata spełnienia wszystkich warunków, niezależnie od długości trwania procesu adaptacyjnego. Widzimy to zwłaszcza na przykładzie serbskim. UE stopniowo pozwala Serbii wkroczyć na kolejny stopień, co najczęściej następuje dopiero po spełnieniu przez to państwo określonych unijnych warunków.

2. Republika Serbii na drodze ku Unii Europejskiej – początki

Do 2000 r., kiedy to Slobodan Milošević utrzymywał się u steru władzy, system polityczny państwa serbskiego określano mianem „demokracji” (połączenie demokracji i autorytaryzmu), dlatego stanowisko UE wobec Serbii wyrażone na szczycie RE w Feirze było powściągliwe. Sytuacja jednak szybko się zmieniła. 24 września 2000 r. przeprowadzono wybory prezydenckie, których wyniki próbował sfałszować ubiegający się o reelekcję S. Milošević. W wyniku masowych wystąpień Serbów 5 października prezydent ostatecznie ustąpił ze stanowiska. Dla wielu była to data symboliczna, gdyż entuzjastycznie sądzono, że Serbia wkroczy na drogę demokratycznych przemian, a także znacznie przybliży się do UE

²⁰ J. Muś, op.cit., s. 20–22.

²¹ A. Szymański, *Perspektywy rozszerzenia Unii Europejskiej po podpisaniu Traktatu Lizbońskiego*, w: *Perspektywy rozwoju Unii Europejskiej po rozszerzeniu z 2007 – przegląd zagadnień*, red. C. Trościak, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2009, s. 10–12.

(niektórzy żywili nadzieję, że uda się dołączyć do 10 krajów w 2004 r.). Trudności tego państwa okazały się jednak poważniejsze. Po zmianie władzy w nowe tysiąclecie Serbia weszła z ogromnymi problemami gospodarczymi (głównie w związku z wojnami w latach 90. XX w., m.in. w Bośni i Hercegowinie oraz w Kosowie, sankcjami nałożonymi przez ONZ i UE, hiperinflacją, nalotami NATO itd.), a także z niejasnym systemem ustrojowym. W 2006 r. ostatecznie rozpadła się Unia Serbii i Czarnogóry (powstała w 2003 r. w miejsce wcześniejszej Federalnej Republiki Jugosławii – FRJ, utworzonej po rozpadzie komunistycznej Jugosławii w 1992 r.). Ponadto 17 lutego 2008 r. Kosowo, uznawane za historyczną i niezbywalną część terytorium państwa serbskiego (co zresztą do dziś zapisane jest w serbskiej ustawie zasadniczej), ogłosiło niepodległość. Republika Serbii ze wszystkimi problemami jest zatem przykładem tzw. opóźnionej transformacji²².

Po odejściu S. Miloševicia prezydentem został kandydat Demokratycznej Opozycji Serbii (DOS) – Vojislav Koštunica (funkcję prezydenta FRJ pełnił do 2003 r.). DOS była koalicją 18 partii, która pod koniec 2000 r. zdecydowanie wygrała wybory parlamentarne, zajmując 174 miejsca w Skupštinie (serbski parlament) na 250 możliwych. Premierem został Zoran Đinđić, którego celem było przeprowadzenie reform, a za odpowiedni instrument transformacji ustrojowej uznał wkroczenie na drogę integracji europejskiej, choć początkowo brakowało konsensusu serbskich elit politycznych w stosunku do tego kierunku. V. Koštunica nastawiony był antyzachodnio, popierał nacjonalistyczną politykę, a także optował za niepodzielnością państwa, czyli za serbskim Kosowem, dlatego sceptycznie podchodził do zbliżenia z UE. Mimo takiego nastawienia nie unikał spotkań czy podjęcia pierwszych unijnych zobowiązań. Pierwszym takim krokiem była wizyta prezydenta na szczycie RE w Biarritz (Francja, październik 2000 r.). Następnie 25 listopada 2000 r. podczas pobytu w Belgradzie ówczesnego przewodniczącego KE – Romano Prodiego – podpisano Ramowe porozumienie o wsparciu i pomocy (*Framework Agreement between the EU and the Federal Republic of Yugoslavia*)²³. Wcześniej R. Prodi, w dniu odejścia S. Miloševicia, w oficjalnym oświadczeniu użył następujących słów: „Europa jest gotowa, by powitać nową Serbię [...]”;

²² J. Wojnicki, *Instytucja Rządu Republiki Serbii w systemie organów władzy*, „Przeгляд права konstytucyjnego”, nr 2–3/2010, s. 126, 130 oraz O. Pribičević, *Serbia – From Authoritarian Regime to Democracy*, „Serbian Studies. Journal of the North American Society for Serbian Studies”, Vol. 22, No. 1/2008, s. 53–54.

²³ M. Szpala, *Serbia wciąż na rozdrożu*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, rok 9, z. 2/2011, s. 81–86.

tak jak V. Koštunica powiedział – Serbia jest Europą”²⁴. Słowa prezydenta świadczą o wspomnianym na wstępie stereotypie „dobry Zachód – zły Wschód”, ponieważ opozycja w Serbii obalenie S. Miloševicia również wpisała w mit „powrotu do Europy”²⁵.

Drugim krokiem było ustanowienie Konsultacyjnego Komitetu Zadaniowego (*Consultative Task Force EU-FRY*). Jego pierwsze posiedzenie odbyło się 23 lipca 2001 r. w Belgradzie i miało na celu objaśnienie Serbii m.in. założeń SAP i SAA²⁶. Następnie podczas szczytu RE w Salonikach w czerwcu 2003 r. wprowadzono tzw. stały dialog (*EU Enhanced Permanent Dialogue with Serbia and Montenegro*). Warto zaznaczyć, że początkowe przybliżanie z UE służyło teoretycznemu wprowadzeniu Serbii w meandry integracji europejskiej, a także było procesem „dwutorowym” przeprowadzanym wraz z Czarnogórą, ponieważ do 2006 r. było to jedno państwo²⁷. Takie podejście ustanowiono w grudniu 2004 r., pół roku po usankcjonowaniu tzw. Europejskiego partnerstwa z Serbią i Czarnogórą (*European partnership with SCG*)²⁸.

W 2003 r. UE uzależniła integrację z Serbią od jej współpracy z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugosławii (MTKJ), czyli przekazania przez stronę serbską głównych podejrzanych o zbrodnie wojenne z konfliktu w latach 1991–1995. Partia prezydenta V. Koštunicy – Demokratyczna Partia Serbii (DSS) – sprzeciwiła się temu krokowi, co ostatecznie doprowadziło do wycofania przez prezydenta poparcia dla rządu (swoją dezaprobatę DSS wyraziła także w 2001 r., kiedy to w Skupstiniie uchwalono plan współpracy z MTKJ, choć wówczas nie było to warunkiem unijnym). W przedterminowych wyborach w grudniu 2003 r. wygrała Serbska Partia Radykalna (SRS), zdobywając 82 mandaty. Jed-

²⁴ *Statement by President Romano Prodi on the situation in Serbia*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-00-1126_en.htm [dostęp 16.02.2015].

²⁵ M. Babić, op.cit., s. 109.

²⁶ *Inaugural Meeting of the EU – FRY Consultative Task Force – Belgrade, 23 July 2001*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-01-1062_en.htm [dostęp 6.02.2015].

²⁷ UE przyczyniła się do pokojowego „rozvodu” bliskich sobie narodów, Serbów i Czarnogórców. Obawiając się eskalacji nowego konfliktu w tym rejonie, w 2002 r. rozpoczęła mediacje. W 2003 r. przekształcono Federalną Republikę Jugosławii w Unię Serbii i Czarnogóry. UE założyła, że po trzech latach może dojść do rewizji postanowień porozumienia w drodze referendum, ale warunkiem jest 50% frekwencja. W maju 2006 r. w Czarnogórze przeprowadzono plebiscyt, na podstawie którego 86,49% głosujących opowiedziało się za odłączeniem od Serbii. Frekwencja wyniosła 55,5%.

²⁸ *Chronology of relations between the Republic of Serbia and the European Union*, <http://www.mfa.gov.rs/en/foreign-policy/eu/political-relations-between-the-republic-of-serbia-and-the-european-union/12452-chronology-of-relations-between-the-republic-of-serbia-and-the-european-union> [dostęp 23.01.2016].

nakże pod naciskiem Zachodu nie utworzono rządu nacjonalistycznego mającego związek z poprzednim systemem, dlatego ponownie w marcu 2004 r. u steru władzy znalazła się koalicja (tym razem mniejszościowa) wokół DSS. Premierem został V. Koštunica, co dalej utrudniało pełną integrację z UE, przede wszystkim w zakresie kooperacji z MTKJ²⁹.

3. Pierwsza przeszkoda – zbrodniarze wojenni czy bohaterzy narodowi?

Wojna w Bośni i Hercegowinie (BiH) (ale także w Chorwacji) przez Serbów postrzegana jest m.in. w kategorii obrony federacyjnej Jugosławii przed wrogiem separatyzmem zarówno wewnętrznym (Chorwaci i Muzułmanie), jak i zewnętrznym (głównie Stany Zjednoczone). Udział w niej był zatem niczym innym, jak obroną narodu serbskiego przed wyparciem ze swojego historycznego terytorium. W związku z taką wizją serbscy uczestnicy wojny bośniackiej (1992–1995) uznawani są za bohaterów narodowych. W oczach nacjonalistów walka na tej wojnie była jednocześnie wyrazem gotowości do ogromnego poświęcenia, w tym do poniesienia największej ofiary – własnego życia – na rzecz obrony interesu narodowego. To dlatego bohaterzy narodowi stawiani są na „ołtarzu ojczyzny”³⁰. Dwaj główni poszukiwani przez MTKJ – Radovan Karadžić (prezydent Republiki Serbskiej BiH w latach 1992–1996) oraz Ratko Mladić (dowódca wojsk Republiki Serbskiej BiH w latach 1992–1996) – przez wiele lat unikali wymiaru sprawiedliwości. Większość Serbów uznaje ich za patriotów, a niektórzy ich zwolennicy żyją nawet w przeświadczeniu, że dowody przeciwko nim zostały spreparowane, gdyż Zachód ich prześladuje. Wymóg ekstradycji do Hagi (siedziba MTKJ) R. Karadžicia i R. Mladicia często wywoływał protesty w Serbii. Do głosu dochodziły nawet pogłoski, że ukrywali się oni dzięki pomocy rządu serbskiego³¹. Już w 1995 r. MTKJ wystosował dwa oskar-

²⁹ M. Szpala, op.cit., s. 86–87, 92 oraz W. Stanisławski, *Serbia* (rozdział 2: *Sytuacja wewnętrzna państw Bałkanów Zachodnich w kontekście integracji europejskiej*), w: *Bałkany Zachodnie a integracja europejska. Perspektywy i implikacje*, red. R. Sadowski, J. Muś, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008, s. 37.

³⁰ W. Stanisławski, *Źródła kryzysu politycznego w Bośni i Hercegowinie*, w: *Europejski protektorat? Bośnia i Hercegowina w perspektywie środkowoeuropejskiej*, red. M. Gniazdowski, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2008, s. 36 oraz I. Čolović, *Bordel ratnika. Folklor, politika i rat*, Biblioteka XX vek, Beograd 2007, s. 129 i nast.

³¹ D. Wybranowski, *Proces Radovana Karadžicia w 2012 r. a problem serbskiej odpowiedzialności za wojnę w Bośni i Hercegowinie*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, nr 98/2012.

zenia (jeden z nich dotyczył masowych mordów z lipca 1995 r. w Srebrenicy, uznanych później oficjalnie za zbrodnię ludobójstwa) wobec wyżej wspomnianych, a wraz z tym nakaz ich aresztowania³². Fakt, że nie zostali oni „dostarczeni” do MTKJ, był istotnym czynnikiem wstrzymującym dalszą integrację Serbii z UE.

W kwietniu 2005 r. UE wysłała Serbii pozytywne sygnały wobec implementacji SAA, dlatego 7 listopada 2005 r. rozpoczęto negocjacje wokół przyjęcia tego dokumentu³³. W tym samym roku uchwalono także „Narodową strategię na rzecz integracji z Unią Europejską. Szybko jednak, bo już w maju 2006 r., rozmowy zostały zamrożone ze względu na brak współpracy z międzynarodowym wymiarem sprawiedliwości. Głównym oponentem był premier V. Koštunica, co ostatecznie doprowadziło do drugich przedterminowych wyborów na początku 2007 r. Ponownie jednak utworzono koalicję wokół DDS, a V. Koštunica utrzymał tekę premiera. Tym razem jednak partie proeuropejskie były silniejsze niż w latach 2003–2006. Mimo coraz ostrzejszego sprzeciwu szefa rządu wobec współpracy z MTKJ próbowano tę przeszkodę wyeliminować. 13 czerwca 2007 r. uchwalono tzw. plan działań (*Action Plan*), zakładający kooperację z MTKJ, głównie dzięki poparciu proeuropejskich partii. 7 listopada 2007 r. paraflowano, a 29 kwietnia 2008 r. podpisano SAA, głównie dzięki schwytaniu innych podejrzanych, w tym Zdravko Tolimira (komendant serbskiego wojska w BiH), a także przez uchwalenie rządowego planu kooperacyjnego z Trybunałem w Hadze. Jednak wciąż domagano się schwytania R. Karadžicia i R. Mladicia³⁴. Spowodowało to, że V. Koštunica wyraził po raz trzeci swoją dezaprobatę wobec żądań UE, a także wobec niezależności Kosowa ogłoszonej w tym samym czasie. W maju 2008 r. przeprowadzono ponownie przedterminowe wybory parlamentarne, w których zwyciężyła koalicja „Dla Europejskiej Serbii”, zdobywając 38% głosów (radykałowie uzyskali około 29%). Na prezydenta ponownie wybrano lidera koalicji – Borisa Tadicia (prezydent w latach 2004–2012), co umocniło proeuropejski kierunek Serbii i otworzyło możliwość rozwiązania problemu współpracy z MTKJ³⁵.

W Serbii panowało jednak przeświadczenie, że dla UE kwestia zbrodniarzy narodowych (względnie bohaterów narodowych) to wyłącznie wymówka przeciągania negocjacji, gdyż – jak sądzono – UE jest negatyw-

³² J. Nowakowska-Małusecka, *Odpowiedzialność karna jednostek za zbrodnie popełnione w byłej Jugosławii i w Rwandzie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000, s. 132–136.

³³ *Chronology of relations...*, op.cit.

³⁴ W. Stanisławski, *Serbia...*, op.cit., s. 37–38 oraz M. Szpala, op.cit., s. 88, 92.

³⁵ J. Wojnicki, op.cit., s. 129.

nie nastawiona do serbskiej akcesji. Po zmianie władzy na proeuropejską doprowadzono ostatecznie 18 lipca 2008 r. do schwywania R. Karadžicia (proces przeciwko niemu rozpoczął się 26 października 2009 r., a w 2016 r. ma paść wyrok). Ten krok umożliwił Serbii – mimo sprzeciwu Holandii³⁶ – jednostronną ratyfikację SAA w dniu 16 października 2008 r. W tym też roku wydano nową „Narodową Strategię na rzecz Integracji z Unią Europejską”. Następnie 22 grudnia 2009 r. Serbia skierowała do UE oficjalną prośbę o członkostwo, co było bezpośrednią reakcją na pozytywną opinię o współpracy wyrażoną kilka dni wcześniej przez ówczesnego głównego prokuratora MTKJ – Serge Brammertza. Odpowiedź przyszła dopiero w 2010 r. Najpierw w czerwcu RUE wyraziła zgodę na implementację SAA, a w październiku RUE przekazała serbski wniosek do KE z prośbą o jego opinię. 26 maja 2011 r. schwymano R. Mladicia (proces rozpoczął się 15 maja 2012 r.), a w lipcu 2011 r. został też aresztowany inny poszukiwany – Goran Hadzić, przywódca Serbów w Chorwacji oskarżony o zbrodnie wojenne przeciwko Chorwatom³⁷. Warunek współpracy z MTKJ został wypełniony.

Należy zaznaczyć, że mimo panującego w Serbii przeświadczenia o tym, że m.in. R. Karadžić, R. Mladić są bohaterami wojennymi, pokonano tę przeszkodę, a główną zachętą były dalsze postępy w integracji europejskiej. Ponadto nastąpiło to po zmianie władzy na proeuropejską. Po spełnieniu warunku współpracy z MTKJ zarówno rządowi, społeczeństwu, jak i opinii publicznej wydawało się, że wyeliminowano największą barierę w drodze do UE. W październiku 2011 r. państwo serbskie uzyskało zapewnienie o uznaniu jej oficjalnie za kandydata, ale postulatem od tej pory stał się dialog z niepodległym Kosowem. Potwierdził to także szczyt RE odbywający się miesiąc później³⁸.

³⁶ Najmocniej za współpracą z MTKJ optowała Holandia, co prawdopodobnie jest związane z rolą tego państwa podczas wojny w Bośni i Hercegowinie. Oddział tegoż państwa, tzw. Dutchbat, stacjonował w lipcu 1995 r. w rejonie Srebrenicy, gdzie doszło do ludobójstwa. Bezradność wojsk holenderskich była później krytykowana przez Organizację Narodów Zjednoczonych, a nawet w samej Holandii, doprowadzając w 2002 r. do dymisji rządu.

³⁷ M. Szpala, op.cit., s. 92, 96–97 oraz M. Matyasik, P. Domagała, *Międzynarodowe trybunały karne oraz inne instrumenty sprawiedliwości transztywnej*, Difin S.A., Warszawa 2012, s. 94–95.

³⁸ A. Saczuk, *Balkany Zachodnie – stan i perspektywy polityki rozszerzeniowej Unii Europejskiej*, w: *Integracja Bałkanów Zachodnich z Unią Europejską*, red. A. Nowak-Far, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2012, s. 209 oraz E. Bujwid-Kurek, *Republika Serbii w kontekście kryteriów kopenhaskich – studium polityczno-prawne*, „Horyzonty Polityki”, Vol. 4, No. 8/2013, s. 161.

4. Niepodległe Kosowo – największa przeszkoda dla Serbii?

Spór o Kosowo ogniskuje się w zasadzie wokół jednego problemu. Mianowicie, kto był pierwszy na tym terenie – Serbowie czy Albańczycy, a w związku z tym – do kogo on należy, ponieważ czynnik etniczny obecnie traktowany jest jednoznacznie jako rozstrzygający o przynależności. W wyniku historycznych zawilości proporcje etniczne w Kosowie ulegały zmianom. Struktura narodowa coraz korzystniej przedstawiała się dla Albańczyków, którzy dzisiaj stanowią zdecydowaną większość w Kosowie. Historia tego regionu, mnogość argumentów i kontrargumentów o przynależności Kosowa czy jego mitologizacja dokonywana zarówno przez stronę serbską, jak i albańską (np. Serbowie traktują Kosowo jako religijną i narodową kolebkę, nazywając ten teren „narodowym sanktuarium”, a nawet „serbską Jerozolimą”)³⁹ znacznie wybiega poza zakres niniejszego artykułu. Dlatego skupimy się wyłącznie na aspektach związanych z integracją europejską, stąd za cezurę przyjmiemy przełom XX i XXI w.

Pod koniec XX w. rozpoczęły się nasilone działania albańskie w celu uzyskania niepodległości, którym nieobca była przemoc. Strona serbska również nie pozostała dłużna i odwoływała się do argumentów siły, ponieważ nacjonalistyczni politycy serbscy, w tym przede wszystkim promotor tych działań S. Milošević, pragnęli za wszelką cenę zachować ten region w granicach państwa serbskiego. W ten spór zaangażowała się też społeczność międzynarodowa. Po fiasku negocjacji w Rambouillet (Francja, luty–marzec 1999 r.) oraz nalotach NATO na Serbię (marzec–czerwiec 1999 r.) swoją administrację w Kosowie ulokowała Misja Tymczasowej Administracji ONZ w Kosowie (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, UNMIK). Zakładała ona, że Kosowo pozostanie formalnie częścią Federalnej Republiki Jugosławii (od 2006 r. Serbii jako spadkobiercy tej federacji), a o jego przyszłości rozstrzygną dalsze polityczne mediacje; ostatecznie zakończone fiaskiem 10 grudnia 2007 r. W tym też roku były fiński prezydent Martti Ahtisaari zaprezentował plan „nadzorowanej” niepodległości Kosowa, któremu sprzeciwiała się Serbia, a na forum ONZ także Rosja i Chiny. Ciekawe jest to, że fiński dyplomata słowa „niepodległość” nie użył w swoim projekcie. Zostało to jednak przez stronę albańską odczytane jako pozytywny sygnał, dlatego 17 lutego 2008 r. niepod-

³⁹ M. Rekšć, *Niewola mitu (do 1980)*, w: *Źródła nienawiści. Konflikty etniczne w krajach postkomunistycznych*, red. K. Janicki, Instytut Wydawniczy Erica, Kraków–Warszawa 2009, s. 18–19, 21, 23, 26.

ległość Kosowa stała się jednak faktem⁴⁰. Jak już wspomniano, wywołało to kolejny kryzys rządowy. V. Koštunica i jego partia DSS wycofali swoje poparcie dla rządu, co doprowadziło do przeprowadzenia przedterminowych wyborów w maju 2008 r. Obejmujący w lutym 2009 r. drugą kadencję prezydent B. Tadić uznał, że serbski proces integracji europejskiej może przebiegać niezależnie od problemu kosowskiego⁴¹. Praktyka jednak pokazuje zgoła co innego.

Przeddzień ogłoszenia niepodległości przez państwo kosowskie UE podjęła decyzję o ustanowieniu misji nadzorującej instytucje nowego państwa. Wywołało to sprzeciw Serbii, a także Rosji, która zablokowała tę misję na forum ONZ. Serbia uznała, że EULEX (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo*) akceptuje plan M. Ahtisaariego, tzn. niepodległość Kosowa, a misja UNMIK zakładała przecież niepodzielność państwa serbskiego. Stanowisko serbskie postulowało także, aby EULEX była misją komplementarną do UNMIK, ale zastąpienie administracji „oentzowskiej” przez unijną stało się faktem. Strona unijna ustąpiła i EULEX rozpoczęła swoją działalność pod koniec 2008 r.⁴²

W tym też roku Serbia skierowała wniosek do Zgromadzenia Ogólnego o przekazanie sprawy do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS). Była to prośba o wydanie przez MTS opinii – według stanowiska serbskiego – jednostronnej deklaracji niepodległości Kosowa⁴³. Elita polityczna w Serbii była przekonana o swojej racji, o czym świadczy np. skierowanie przez ministra spraw zagranicznych Vuka Jeremicia wezwania do wszystkich państw o nieuznawanie niepodległości Kosowa do czasu werdyktu MTS⁴⁴. Innymi słowy, szczerze wierzone, że MTS odniesienie się negatywnie do niepodległości serbskiej, dlatego inne państwa powinny powstrzymać się od pochopnych wniosków i kroków. Odpowiedź MTS przyszła w lipcu 2010 r. i była niekorzystna dla Republiki Serbskiej. Jest to kluczowy moment, ponieważ antykosowskie argumenty Serbii zostały mocno osłabione, co wykorzystała UE. Skłoniła ona bowiem państwo serbskie do podjęcia dialogu z Kosowem, a przypomnijmy, że rozwijanie

⁴⁰ S.L. Szczesio, *Bałkańska beczka prochu (1980–2009)*, [w:] *Źródła nienawiści. Konflikty etniczne w krajach postkomunistycznych*, red. K. Janicki, Instytut Wydawniczy Erica, Kraków–Warszawa 2009, s. 41–50, 56–59, 64, 71–73.

⁴¹ M. Szpala, op.cit., s. 93–94.

⁴² P. Pacuła, *Kosowo: problemy teraźniejszości, wyzwania przyszłości*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 22, II – 2012, s. 120.

⁴³ J. Muś, op.cit., s. 36.

⁴⁴ N. Lubik-Reczek, *Państwa postjugosłowiańskie wobec członkostwa w Unii Europejskiej i NATO (Analiza porównawcza)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 233.

wzajemnych stosunków jest jednym z warunków procesu integracji europejskiej Bałkanów Zachodnich. Data 8 marca 2011 r. to cezura początku negocjacji serbsko-kosowskich, ponieważ zawarto wówczas pierwsze porozumienie w sprawach technicznych (np. w kwestii przekazania dokumentów cywilno-prawnych). W lipcu 2011 r. strona kosowska próbowała ulokować swoją administrację na przejściach granicznych, co doprowadziło do potyczek ze stroną serbską. Do mediacji przystąpiła UE, dlatego uniknięto eskalacji konfliktu. Serbia ustąpiła i zgodziła się na wwóz produktów z kosowskimi znakami celnymi, zaznaczając jednocześnie, że innych świadectw niepodległości Kosowa nie uzna⁴⁵.

W październiku 2011 r. KE zarekomendowała uznanie serbskiego wniosku o członkostwo unijne, z zastrzeżeniem, że Serbia musi wciąż kontynuować dialog z Kosowem. Miesiąc później RE odłożyła kwestię przyznania Serbii statusu państwa-kandydata na 2012 r. Mimo wszystko był to pozytywny sygnał ze strony UE, dlatego Belgrad przystąpił do swojej gry politycznej. Po pierwsze, w lutym 2012 r. przyznał Kosowu m.in. prawo do uczestnictwa w spotkaniach międzynarodowych z prawem zabierania głosu i podpisywania dokumentów. Porozumiano się również w sprawie integracji granic⁴⁶. Z drugiej strony Serbia potępiła przeprowadzone w tym samym miesiącu referendum w czterech serbskich gminach Kosowa, podczas którego – co oczywiste – wyrażono brak akceptacji wobec kosowskich instytucji. Zaznaczmy przy tym, że Belgrad nieoficjalnie popierał podział Kosowa na serbską i albańską część, finansując m.in. lokalne instytucje – administrację, służbę zdrowia czy szkolnictwo⁴⁷. Nieprzychylnie oficjalne stanowisko Serbii było związane z faktem, że nadchodził kolejny szczyt UE, kluczowy dla państwa serbskiego. Opłaciło się, gdyż 1 marca 2012 r. RE przyznała Republice Serbii oficjalny status kandydata do UE⁴⁸.

Mimo to głównym problemem wciąż pozostawały wzajemne stosunki z Kosowem, a zwłaszcza niechęć kosowskich Serbów do władz w Prisztinie (stolica Kosowa). Ostatecznie 19 kwietnia 2013 r. podpisano porozu-

⁴⁵ P. Pacuła, op.cit., s. 116–117.

⁴⁶ A. Sączuk, op.cit., s. 209, 219, 222.

⁴⁷ M. Szpala, *Serbska społeczność w północnym Kosowie manifestuje niezależność*, Analizy OSW 15.02.2012 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2012-02-15/serbska-spolcznosc-w-polnocnym-kosowie-manifestuje-niezaloznosc> [dostęp 18.02.2015].

⁴⁸ A. Sączuk, op.cit., s. 222 oraz P. Sokołowska, *Pięć lat niepodległości Kosowa. Wyzwania dla najmłodszego państwa w Europie*, w: *Bałkany Zachodnie między przeszłością a przyszłością*, red. P. Chmielewski, S. L. Szczesio, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 563–564.

mienie o normalizacji wzajemnych stosunków, które zakładało integrację serbskich gmin z albańskimi. Był to na tyle istotny postęp w bilateralnym dialogu, że 22 kwietnia KE zarekomendowała rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Serbią, a wobec Kosowa wyrażono zgodę na negocjacje nad SAA. Dalszym warunkiem do rozpoczęcia oficjalnych negocjacji akcesyjnych z Serbią było odwołanie się do rezolucji PE z 18 kwietnia 2013 r. i naprawienia wskazanych niedoskonałości, jak np. niedostatecznej niezależności sądownictwa czy mediów, nadużywanie urzędów (np. policja), pogłębienie reformy administracji publicznej, walka z korupcją, a także niepokojąca centralizacja państwa wyrażona przez parlament autonomicznego regionu w Serbii – Wojwodinę⁴⁹. Normalizacja stosunków z Kosowem traktowana jest przez Unię priorytetowo, ale nie bagatelizuje ona przy okazji innych aspektów serbskiej integracji europejskiej.

We wrześniu 2013 r. weszło w życie SAA z Serbią (proces ten trwał aż trzy lata, a jako ostatnia SAA z Serbią ratyfikowała Litwa⁵⁰), co pozwoliło na otwarcie negocjacji akcesyjnych 21 stycznia 2014 r. Tym samym dialog z Kosowem stał się oficjalnym warunkiem dalszej integracji, choć nieformalnie wymogiem był już dużo wcześniej. W przypadku Kosowa sytuacja jest analogiczna, ponieważ również to państwo musi dążyć do normalizacji stosunków z serbskim sąsiadem⁵¹. Wzajemne porozumienia mają jednak kruche fundamenty, np. w październiku 2013 r. doszło do niebezpiecznych zamieszek, w wyniku których zginął litewski policjant, członek misji EULEX. Zbliżyły się bowiem wybory samorządowe, a udział w nich po raz pierwszy miały wziąć serbskie gminy, które wyraziły wcześniej w referendum dezaprobatę w stosunku do administracji kosowskiej. Ich partycypacja w wyborach była podstawą kluczowego porozumienia z kwietnia 2013 r.⁵² Mimo to UE dostrzegła postęp, ale podkreśliła obligatoryjność jego kontynuacji. W raporcie KE z października 2014 r. dowiadujemy się, że dialog z Kosowem został wpisany do 35 rozdziału negocjacyjnego, który – jak szacowała KE – będzie otwarty jako jeden z pierwszych⁵³.

⁴⁹ E. Bujwid-Kurek, op.cit., s. 165–166 oraz M. Gniazdowski, A. Sadecki, *Porozumienie kosowsko-serbskie*, Analizy OSW, 24.04.2013, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-04-24/porozumienie-kosowsko-serbskie> [dostęp 12.02.2015].

⁵⁰ *Chronology of relations...*, op.cit.

⁵¹ *Balkany Zachodnie*, http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.2.html [dostęp 9.02.2015].

⁵² M. Szpala, *Wzrost napięcia w serbskich gminach na północy Kosowa*, Analizy OSW 02.10.2013, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-10-02/wzrost-napiecia-w-serbskich-gminach-na-polnocy-kosowa> [dostęp 18.02.2015].

⁵³ *European Commission – Serbia Progress Report October 2014*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf [dostęp 12.02.2015].

W sierpniu 2015 r. zawarto kolejne porozumienie serbsko-kosowskie. Obok porozumień dotyczących m.in. telekomunikacji (Kosowo dostanie swój własny międzynarodowy numer kierunkowy, co strona kosowska odczytała jako nieformalne uznanie jej niepodległości) ustalono, że utworzonych zostanie 10 serbskich gmin na obszarze Kosowa. Jest to namiastka autonomii dla mniejszości serbskiej⁵⁴. Porozumienie z 2015 r., podobnie jak umowa z kwietnia 2013 r., było decydujące, ponieważ pozwoliło Serbii przełamać impas w integracji europejskiej. UE doceniła pogłębianie współpracy Serbii z Kosowem, dlatego 14 grudnia 2015 r. zdecydowała o otwarciu dwóch rozdziałów negocjacyjnych dotyczących kontroli finansowej (rozdział 32) oraz tych – jak przewidywała w 2014 r. KE – związanych z Kosowem (rozdział 35)⁵⁵. Zaznaczmy, że trwało to rok, co udowadnia, iż UE nie idzie na ustępstwa w zakresie negocjacji akcesyjnych. Warto podkreślić też, iż UE odeszła w przypadku Serbii od tzw. nowego podejścia względem rozdziałów negocjacyjnych. Widząc problemy Bułgarii, Rumunii, a następnie Chorwacji w zakresie rozdziału 23 (sądownictwo i prawa podstawowe) oraz 24 (wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość), UE postanowiła, że negocjacje będą się rozpoczynać od tych rozdziałów, tak aby najtrudniejszych kwestii nie pozostawiać na sam koniec (jak w przypadku Chorwacji, co znacznie przedłużyło zakończenie negocjacji)⁵⁶. Wobec Serbii uznano wszak, że większym wyzwaniem jest dialog z Kosowem.

5. Proeuropejskość władz serbskich

Wyżej przedstawiono wyłącznie dwie największe przeszkody Serbii w procesie integracji z UE, których rozwiązanie (MTKJ) lub próba rozwiązania (Kosowo) wpłynęły ostatecznie na otwarcie negocjacji akcesyjnych. Uzupełniano je o ówczesne struktury partyjne będące u władzy, jednak kwestia ta wymaga zwięzlejszego zestawienia.

Od zmiany systemu pod koniec 2000 r. serbskie władze dążyły do zbliżenia z UE, choć kiedy V. Koštunica był prezydentem (2000–2003), a następnie premierem (2004–2008), wystąpiły trzy poważne kryzysy polityczne związane ze współpracą z MTKJ i statusem Kosowa. V. Koštunica dążył do UE, ale sceptycznie i na serbskich warunkach, tzn. bez uznania Kosowa jako niepodległego państwa, jednocześnie przy zaniechaniu

⁵⁴ A. Frankowska, *Przełomowe porozumienie Serbii i Kosowa*, <http://www.psz.pl/124-polityka/przelomowe-porozumienie-serbii-i-kosowa> [dostęp 19.01.2016].

⁵⁵ M. Szpala, *Unia Europejska otwiera pierwsze rozdziały negocjacyjne z Serbią*, Analizy OSW 16.12.2015, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-12-16/unia-europejska-otwiera-pierwsze-rozdzialy-w-negocjacjach-z-serbia> [dostęp 19.01.2016].

⁵⁶ A. Saczuk, *op.cit.*, s. 211.

współpracy z MTKJ. W 2008 r. po władzę sięgnęły partie proeuropejskie, których liderem był prezydent Serbii – B. Tadić, dlatego możliwe było schwywanie podejrzanych przez MTKJ, a także porozumienie w sprawie Kosowa. Jednakże czynnik unijny odgrywa tutaj niebagatelną rolę. Jak zaznacza Natalia Lubik-Reczek, wybory z 2008 r., tuż po ogłoszeniu przez Kosowo niepodległości, były swoistym „referendum”. Mimo wszystko obywatele Serbii opowiedzieli się wówczas za proeuropejskim kierunkiem, a poparciem dla tego kursu ze strony UE miało być podpisanie SAA w kwietniu 2008 r.⁵⁷

W 2012 r. nastąpił kolejny zwrot w polityce serbskiej. Wybory parlamentarne wygrała radykalna koalicja skupiona wokół Serbskiej Partii Postępu (SNS), zdobywając 142 miejsca na 250 w serbskiej Skupštinie. Ponadto członek SNS – Tomislav Nikolić – w tym samym roku został prezydentem, a premierem Ivica Dačić z Serbskiej Partii Socjalistycznej (SPS; zaznaczymy przy okazji, że SPS weszła również do koalicji partii B. Tadicia w 2008 r.). We władzy znalazły się więc radykalne partie, wywodzące się z poprzedniego systemu – SPS to partia S. Miloševicia, SNS powstała po wystąpieniu grupy na czele z T. Nikolicem z Serbskiej Partii Radykalnej (SRS) Vojislava Šešelja (będzie jeszcze o nim mowa). Mimo to podjęły się one przeprowadzenia reform gospodarczych, dążyły i dążą nadal do zbliżenia z UE, a jednocześnie nie uznają niepodległości Kosowa, choć ulegają i idą na coraz dalej posunięte ustępstwa. Rozpoczęta „praca” przez proeuropejskie partie i byłego prezydenta B. Tadicia jest zatem kontynuowana⁵⁸.

Wraz z otwarciem negocjacji akcesyjnych w styczniu 2014 r. radykalowie podjęli decyzję o przeprowadzeniu przedterminowych wyborów. Argumentowali to faktem, że niezbędna jest silna legitymizacja społeczna, tak aby uzyskany mandat pozwolił na zamknięcie 35 rozdziałów do 2018 r., co ostatecznie pozwoli na akces w 2020 r. (pojawiają się głosy, że taki krok zostanie powtórzony w 2016 r., ponieważ integracja europejska się przeciąga, ale SNS chce dokończyć „dzieła”). SNS potwierdziła swoje wysokie poparcie wśród Serbów, zyskała bowiem około 49% (157 miejsc), co pozwala jej rządzić samodzielnie. Premierem został Aleksandar Vučić⁵⁹. Podsumowując, od 2000 r. integracja z UE jest celem każdego rządu, oczy-

⁵⁷ N. Lubik-Reczek, op.cit., s. 48.

⁵⁸ M. Szpala, *Serbia: rząd narodowców z europejskimi ambicjami*, Analizy OSW, 08.08.2012, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2012-08-08/serbia-rzad-narodowcow-z-europejskimi-ambicjami> [dostęp 12.02.2015].

⁵⁹ T. Żornaczuk, *Przedterminowe wybory na (dobry) początek negocjacji Serbii z UE*, Biuletyn PISM, nr 20 (1132), 24.02.2014, <https://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-20-1132> [dostęp 12.02.2015].

wiście jednego bardziej (np. koalicja zebrana wokół B. Tadicia), drugiego mniej (V. Koštunica), a rządzący od 2012 r. radykałowie zmienili orientację na umiarkowaną i proeuropejską, choć nie wyzbyli się do końca retoryki nacjonalistycznej.

Godzi się wspomnieć także o innej kwestii, ściśle związanej z władzami serbskimi. Po rozpadzie unii serbsko-czarnogórskiej 30 września 2006 r. uchwalono nową konstytucję (przyjętą następnie w referendum), w której zostały rozbudowane części odnoszące się do praworządności i demokracji. W tym momencie, przynajmniej teoretycznie, zapisy serbskiej ustawy zasadniczej są kompatybilne w stosunku do art. 2 TUE. Serbia jednak jest przykładem tzw. opóźnionej transformacji, a powrót do władzy radykałów mających koneksje z nomenklaturą S. Miloševicia, mimo zmiany barw na umiarkowane i proeuropejskie, jasno wskazują, że nie doszło do ostatecznego przekazania władzy. Pojawiają się w związku z tym głosy o „nie-dokończonej państwowości” czy funkcjonowaniu „quasi-demokracji”. Niewątpliwie burzliwe zakończenie XX w., a także oderwanie Czarnogóry i Kosowa, wpływa na próżnię ustrojową w państwie serbskim, którą rządzący próbują „wypełnić” perspektywą integracji z UE. Ponadto elita polityczna cierpi na niedostatek kultury politycznej, a społeczeństwo niewystarczająco wykształciło zachowania charakterystyczne dla społeczeństwa obywatelskiego. To również będzie ogromnym wyzwaniem dla Serbii, gdyż postaw demokratycznych społeczeństwo i politycy będą musieli się dopiero nauczyć, co będzie wieloletnim procesem⁶⁰.

6. Wybrane inne aspekty integracji europejskiej z Republiką Serbii

W 2004 r. serbska Skupština rozpoczęła dialog z PE, a dokładniej z grupą roboczą zajmującą się Europą Południowo-Wschodnią. Ponadto w PE wyodrębniono Delegację do Parlamentarnego Komitetu Stabilizacji i Stowarzyszenia UE–Serbia, której przewodniczącym jest Eduard Kukan⁶¹. 19 grudnia 2009 r. weszło w życie postanowienie o możliwości bezwizowego podróżowania obywateli Serbii do krajów znajdujących się w strefie Schengen. Na początku stycznia 2010 r. nabrało mocy prawnej tymczasowe porozumienie handlowe UE–Serbia. W momencie, gdy faza integracji eu-

⁶⁰ J. Wojnicki, op.cit., s. 119 oraz M. Babić, *Modernizacja. Demokryzacja. Konsolidacja. Problemy demokracji w Serbii na przełomie wieków*, w: *Przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej 20 lat doświadczeń*, red. A. Koseski, J. Wojnicki, Akademia Humanistyczna im. A. Gieysztor, Pułtusk 2011, s. 256, 260–261.

⁶¹ Eduard Kukan, http://www.europarl.europa.eu/meps/pl/96651/EDUARD_KUKAN_home.html [dostęp 23.01.2016].

ropejskiej z państwem serbskim wchodziła na zaawansowane tory, w 2013 r. przy rządzie serbskim powołano grupę zajmującą się negocjacjami z UE, na czele której stoi Tanja Mišćević⁶². Inną rządową instytucją jest np. Kancelaria Integracji Europejskiej (działająca od 2004 r.). Jej dyrektorką jest Ksenija Milenković (od lutego 2015 r.)⁶³. W Serbii funkcjonuje również Delegacja UE, na czele której stoi ambasador Mike Davenport⁶⁴.

Przybliżenia wymagają jeszcze dwa aspekty. Po pierwsze, to silne poparcie władzy i społeczeństwa Serbii dla Rosji i prezydenta Władimira Putina, co pokazała m.in. jego wizyta w Belgradzie w dniu 16 października 2014 r. Takie stanowisko wzmocniło się znacznie po eskalacji konfliktu na wschodniej Ukrainie, czego dowodem jest rezygnacja z wprowadzenia przez Serbię sankcji przeciwko Federacji Rosyjskiej, co uczyniła UE. Rosja przede wszystkim jest tradycyjnym sojusznikiem Serbii, m.in. w Radzie Bezpieczeństwa ONZ rosyjskie weto skutecznie uniemożliwia osiągnięcie pełnej niepodległości przez Kosowo. Cechami zbliżającymi jest przede wszystkim idea słowiańskości, a także prawosławie czy względy historyczne. Ponadto państwo serbskie borykające się z problemami gospodarczymi (np. bezrobocie w 2015 r. wyniosło 16,7%⁶⁵) może liczyć na bezwarunkową, w odróżnieniu od UE, pomoc gospodarczą ze strony Rosji, m.in. w 2013 r. pożyczyła od swojego partnera aż 344 mln euro. Nie należy zapominać również o wysokim uzależnieniu Serbii od gospodarki rosyjskiej, np. cały koncern naftowy został przejęty w 2008 r. przez rosyjski Gazpromnieft. Podkreśla się jeszcze, że sympatie do Rosji wzrosły, gdyż społeczeństwo serbskie coraz bardziej sceptycznie odnosi się do integracji europejskiej⁶⁶. To jest ten drugi aspekt wymagający przybliżenia.

Wspomniana Kancelaria Integracji Europejskiej przeprowadzała badania od 2009 r., które pokazują, że od tego czasu poparcie dla UE spadło z 73% do 51% w 2014 r. Pokazują to także wyniki wyborów – w 2008 r. do władzy doszły partie proeuropejskie, a cztery lata później już radykalne. Spadek euroentuzjastycznych nastrojów wiąże się z tym, że zbliżanie się

⁶² *Politički odnosi Republike Srbije i Evropske Unije*, Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/rep-srbija-eu?lang=lat> [dostęp 23.01.2016].

⁶³ Kancelarija za evropske integracije, <http://www.seio.gov.rs> [dostęp 31.01.2016].

⁶⁴ Delegacija Evropske Unije u Republici Srbiji, <http://www.europa.rs/> [dostęp 23.01.2016].

⁶⁵ Republika Srbija, Republički zavod za statistiku, <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/PageView.aspx?pKey=2> [dostęp 23.01.2016].

⁶⁶ M. Szpala, *Rosja w Serbii – miękka siła i twarde interesy*, Analizy OSW, 29.10.2014, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2014-10-29/rosja-w-serbii-miekkka-sila-i-twarde-interesy> [dostęp 13.02.2015].

do standardów unijnych trwa długo, a dla przeciętnego obywatela Serbii ponoszone koszty są niewspółmierne z wymiernymi korzyściami. Przypomnijmy o wyobrażonej roli UE rozpowszechnionej wśród społeczeństw na Bałkanach, w tym Serbii, kojarzącej się głównie z gospodarczymi profitami⁶⁷. Negatywnymi czynnikami w odniesieniu do integracji europejskiej są wciąż nastroje antyokcydentalne, spowodowane przede wszystkim ogromną ceną poniesioną przez Serbię podczas ostatnich wojen i różna – raczej negatywna – recepcja zaangażowania społeczności międzynarodowej na Bałkanach w latach 90. XX w. Często wskazuje się też, że integracja z UE w dalszej perspektywie przybliży Serbię do NATO, a w związku z natowskimi nalotami w 1999 r., społeczeństwo serbskie cechuje nieprzyjazne stanowisko wobec tak obranego kierunku⁶⁸. Dlatego pewną alternatywą może być zacieśnianie związków z Rosją, choć władze serbskie oficjalnie przyznają członkostwu w UE pierwsze miejsce na liście priorytetów. Można jednak zaobserwować tutaj lawirowanie, co w serbskiej polityce nie jest nową strategią, zwłaszcza jeszcze przypomnimy sobie rząd V. Koštunicy. Obecne serbskie elity polityczne wyrażają podwójne „tak” zarówno dla UE, jak i Rosji, czego dowodem jest nienałożenie sankcji na rosyjskiego partnera. Pojawiające się zdania, że Serbia może stać się rzecznikiem spraw rosyjskich czy wręcz „pomostem” między UE i Rosją, wydają się jednak mało realne. To Serbia bowiem może stanowić pionek w rosyjskiej grze z Zachodem, jeśli akces do UE będzie się wciąż przedłużał.

7. Chorwackie weto?

Pokrótkie należy również uwzględnić pojawiające się głosy dotyczące chorwackiego weta wobec serbskiej integracji europejskiej. W przypadku Bałkanów Zachodnich nie będzie to precedensem, gdyż w 2008 r. Słowenia zablokowała chorwackie negocjacje z UE (spór dotyczył przebiegu granicy w Zatoce Pirańskiej). W przypadku waśni chorwacko-serbskich powracają m.in. kwestie wojny w Chorwacji z 1991 r. (domaganie się osądzenia serbskich zbrodniarzy, chorwacki sprzeciw wobec wypuszczenia z MTKJ w 2014 r. na leczenie oskarżonego o zbrodnie wojenne w Chorwacji oraz BiH serbskiego nacjonalisty V. Šešelja, przewodniczącego serbskiej SRS)⁶⁹,

⁶⁷ S.S. Rovčanin, V. Mijatović, *Ankete: Otopila se podrška Evropi*, <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:533546-Ankete-Otopila-se-podrška-Evropi> [dostęp 12.02.2015].

⁶⁸ M. Babić, *Modernizacija...*, op.cit., s. 252.

⁶⁹ S. Milekić, *Hrvatska preti da će blokirati Srbiju na putu ka EU*, <http://www.balkaninsight.com/rs/article/hrvatska-preti-da-%C4%87e-blokirati-srbiju-na-putu-ka-eu> [dostęp 23.01.2016].

a nawet z czasów II wojny światowej (kwestia rehabilitacji Draży Mihailovicia, przywódcy serbskich czetników)⁷⁰ czy również te dotyczące przebiegu linii granicznej (chodzi o granicę na Dunaju, ponieważ wciąż obowiązuje prawo z 1945 r.)⁷¹.

W lutym 2015 r. Chorwacja w PE próbowała zablokować rezolucję w sprawie serbskich postępów, ale paradoksalnie to chorwaccy deputowani zostali powstrzymani⁷². Taki krok prawdopodobnie zostanie ponowiony, zwłaszcza, że obecne tarcia na linii Belgrad–Zagrzeb, związane z tzw. kryzysem imigracyjnym, nie rokują najlepiej. Jednakże trudno nie oprzeć się wrażeniu, że takie zabiegi ze strony chorwackiej są po trosze demagogią. Stosunki w regionie, do których poprawy dąży UE, wciąż oparte są na antagonizmach, stąd niepowiedzenie zabiegów unijnych w tej materii, choć gdyby nie działalność UE, można postawić tezę, że do inicjatyw poprawy wzajemnych relacji w regionie dochodziłoby rzadko. Wykorzystywanie forum zjednoczonej Europy jest ponadto instrumentem w celu osiągnięcia partykularnych korzyści. Chorwacja próbuje (tak jak wcześniej Słowenia) wykorzystać pozycję unijnego członka, co oczywiście stawia państwo chorwackie wyżej w hierarchii niż Serbię. Dlatego ciekawe jest stanowisko chorwackiej minister spraw zagranicznych Vesny Pusić z końca 2015 r., która zapewniła o chorwackim wsparciu przy otwarciu rozdziałów negocjacyjnych, uznając tym samym, że pomoc Serbii jest priorytetowa dla Chorwacji⁷³.

Podsumowanie

Serbska droga do Unii Europejskiej jest procesem złożonym i skomplikowanym, dlatego ten artykuł jest wyłącznie próbą ich nakreślenia. Główne problemy – dialog z Kosowem, czynnik rosyjski, „opóźniona transformacja”, spadek nastrojów euroentuzjastycznych, potencjalne chorwackie weto – pokazują, że przybliżanie się do struktur unijnych sta-

⁷⁰ *Hrvatska mora ovoj i ovakvoj Srbiji staviti veto na ulazak u EU*, <http://www.vecernji.hr/hrvatska/hrvatska-mora-ovoj-i-ovakvoj-srbiji-staviti-veto-na-ulazak-u-eu-1005520> [dostęp 23.01.2016].

⁷¹ *Zagreb ucenjuje medjom*, <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:539820-Zagreb-ucenjuje-medjom> [dostęp 23.01.2016].

⁷² *Hrvatska poručila Srbima – nema ništa od Evrope: Hrvati ulažu veto na uclanjenje Srbije u EU*, <http://www.telegraf.rs/vesti/politika/1463332-hrvatska-porucila-srbima-nema-nista-od-evrope-hrvati-ulazu-veto-na-uclanjenje-srbije-u-eu> [dostęp 23.03.2015].

⁷³ *Pusić: Članstvo Srbije u EU najviše u interesu Hrvatske*, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/2127280/Pusi%C4%87%3A+%C4%8Clanstvo+Srbije+u+EU+najvi%C5%A1e+u+interesu+Hrvatske.html> [dostęp 23.01.2016].

nowi wyzwanie dla Republiki Serbii, ale i wymusza diametralną rewizję dotychczasowych priorytetów. Nieprzypadkowo najszerzej opisana została kwestia kosowska. To dzięki ustępstwom serbskim w bilateralnych stosunkach z Kosowem ostatecznie w grudniu 2015 r. otwarto dwa rozdziały negocjacyjne, w tym jeden związany z Kosowem. Jak uważa serbski prezydent T. Nikolić, UE dąży do tego, aby Belgrad uznał niepodległość Kosowa, dlatego Serbowie staną wówczas przez dysonansem – Kosowo czy Europa i w związku z tym będą musieli odnaleźć w tej sprawie „narodowy konsensus”⁷⁴. Zauważmy, że UE wymusza dialog, a Serbia, nie chcąc pozostać w izolacji międzynarodowej, ustępuje. Czy nie jest to zatem milczące uznanie niepodległości Kosowa przez dwie strony?

W listopadzie 2015 r. KE opublikowała kolejny już raport o postępach Serbii, który jest mocno przychylny. Uznano bowiem, że Serbia dokonała znacznych postępów m.in. w zakresie reformy administracji publicznej, pokonała kolejny krok ku reformie sądownictwa, zaobserwowano postępy w walce z korupcją, zorganizowaną przestępczością, wobec respektowania praw mniejszości seksualnych oraz oczywiście w negocjacjach z Kosowem. KE uznała także, że Serbia jest dobrze przygotowana do konkurencji na unijnym rynku⁷⁵. Nie dziwi zatem fakt, że miesiąc później otwarto dwa rozdziały negocjacyjne. Ze strony unijnej jest to pozytywny impuls dla społeczeństwa serbskiego oraz ekipy rządzącej, którzy w ten sposób otrzymali potwierdzenie, że warto było podejmować wysiłki, które często wydawały się jałowe, jak np. relacje z Kosowem. Państwo serbskie w tym momencie znacznie praktyczną implementację *acquis*, a akces do UE staje się realną perspektywą, choć czy będzie to rok 2020 – tak, jak chce tego obecna ekipa premiera A. Vučića – jest kwestią dyskusyjną.

Bibliografia

- Almond M., *Europe's Backyard War. The War in the Balkans*, Heinemann London, Great Britain 1994.
- Babić M., *Dylematy tożsamości jako źródła (nie)porozumienia. Bałkany i Unia Europejska*, w: *My i Oni. Problemy tożsamości w jednoczącej się Europie*, red. P. Borkowski, F. Gołembski, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011.
- Babić M., *Modernizacja. Demokratyzacja. Konsolidacja. Problemy demokracji w Serbii na przełomie wieków*, w: *Przemiany w Europie Środkowo-*

⁷⁴ *Tražiće da priznamo Kosovo za EU*, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=12&dd=05&nav_id=932991 [dostęp 9.02.2015].

⁷⁵ *Comission Staff Working Document. Serbia 2015 Report*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_serbia.pdf [dostęp 24.01.2016].

- Wschodniej 20 lat doświadczeń*, red. A. Koseski, J. Wojnicki, Akademia Humanistyczna im. A. Gieysztora, Pułtusk 2011.
- Bałkany Zachodnie*, http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.2.html [dostęp 9.02.2015].
- Bujwid-Kurek E., *Republika Serbii w kontekście kryteriów kopenhaskich – studium polityczno-prawne*, „Horyzonty Polityki”, Vol. 4, No. 8/2013.
- Chronology of relations between the Republic of Serbia and the European Union*, <http://www.mfa.gov.rs/en/foreign-policy/eu/political-relations-between-the-republic-of-serbia-and-the-european-union/12452-chronology-of-relations-between-the-republic-of-serbia-and-the-european-union> [dostęp 23.01.2016].
- Comission Staff Working Document. Serbia 2015 Report*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_serbia.pdf [dostęp 24.01.2016].
- Čolović I., *Bordel ratnika. Folklor, politika i rat*, Biblioteka XX vek, Beograd 2007.
- Delegacija Evropske Unije u Republici Srbiji, <http://www.europa.rs/> [dostęp 23.01.2016].
- Eduar Kukan, http://www.europarl.europa.eu/meps/pl/96651/EDUARD_KUKAN_home.html [dostęp 23.01.2016].
- European Commision – Serbia Progress Report October 2014*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf [dostęp 12.02.2015].
- Frankowska A., *Przełomowe porozumienie Serbii i Kosowa*, <http://www.psz.pl/124-polityka/przelomowe-porozumienie-serbii-i-kosowa> [dostęp 19.01.2016].
- Gniazdowski M., Sadecki A., *Porozumienie kosowsko-serbskie*, Analizy OSW, 24.04.2013, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-04-24/porozumienie-kosowsko-serbskie> [dostęp 12.02.2015].
- Hrvatska mora ovoj i ovakvoj Srbiji staviti veto na ulazak u EU*, <http://www.vecernji.hr/hrvatska/hrvatska-mora-ovoj-i-ovakvoj-srbiji-staviti-veto-na-ulazak-u-eu-1005520> [dostęp 23.01.2016].
- Hrvatska poručila Srbima – nema ništa od Evrope: Hrvati ulažu veto na uclanjenje Srbije u EU*, <http://www.telegraf.rs/vesti/politika/1463332-hrvatska-porucila-srbima-nema-nista-od-evrope-hrvati-ulazu-veto-na-uclanjenje-srbije-u-eu> [dostęp 23.03.2015].
- Inaugural Meeting of the EU – FRY Consultative Task Force – Belgrade, 23 July 2001*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-01-1062_en.htm [dostęp 6.02.2015].

- Kancelarija za evropske integracije, <http://www.seio.gov.rs> [dostęp 23.01.2016].
- Koch M., „My” i „Oni”, „Swoj” i „Obcy”. *Balkany w XX wieku z perspektywy kolonialnej i postkolonialnej*, „Porównania”, nr 6/2009.
- Lubik-Reczek N., *Państwa postjugosłowiańskie wobec członkostwa w Unii Europejskiej i NATO (Analiza porównawcza)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Matyasik M., Domagała P., *Międzynarodowe trybunały karne oraz inne instrumenty sprawiedliwości tranzytywnej*, Difin S.A., Warszawa 2012.
- Miecznikowska J., Szymański A., *Rozszerzenie terytorialne Unii Europejskiej*, w: *Dylematy modernizacji Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2007.
- Milekić S., *Hrvatska preti da će blokirati Srbiju na putu ka EU*, <http://www.balkaninsight.com/rs/article/hrvatska-preti-da-%C4%87e-blokirati-srbiju-na-putu-ka-eu> [dostęp 23.01.2016].
- Muś J., *Balkany Zachodnie w polityce UE i państw członkowskich*, w: *Balkany Zachodnie a integracja europejska. Perspektywy i implikacje*, red. R. Sadowski, J. Muś, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008.
- Nowak-Far A., *Podstawowe mechanizmy akcesu do Unii Europejskiej – typowość i specyfika procesu akcesyjnego państw Zachodnich*, w: *Integracja Bałkanów Zachodnich z Unią Europejską*, red. A. Nowak-Far, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2012.
- Nowakowska-Małusecka J., *Odpowiedzialność karna jednostek za zbrodnie popełnione w byłej Jugostawii i w Rwandzie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000.
- Pacula P., *Kosowo: problemy teraźniejszości, wyzwania przyszłości*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 22, II – 2012.
- Politički odnosi Republike Srbije i Evropske Unije*, Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/rep-srbija-eu?lang=lat> [dostęp 23.01.2016].
- Pribičević O., *Serbia – From Authoritarian Regime to Democracy*, „Serbian Studies. Journal of the North American Society for Serbian Studies”, Vol. 22, No. 1/2008.
- Pusić: Članstvo Srbije u EU najviše u interesu Hrvatske*, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/2127280/Pusi%C4%87%3A+%C4%8Clanstvo+Srbije+u+EU+najvi%C5%A1e+u+interesu+Hrvatske.html> [dostęp 23.01.2016].
- Rekć M., *Niewola mitu (do 1980)*, w: *Źródła nienawiści. Konflikty etniczne w krajach postkomunistycznych*, red. K. Janicki, Instytut Wydawniczy Erica, Kraków–Warszawa 2009.

- Republika Serbia, Republički zavod za statistiku, <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/PageView.aspx?pKey=2> [dostęp 23.01.2016].
- Rovčanin S.S., Mijatović V., *Ankete: Otopila se podrška Evropi*, <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:533546-Ankete-Otopila-se-podrška-Evropi> [dostęp 12.02.2015].
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 533/2004 z dnia 22 marca 2004 r. w sprawie ustanowienia europejskiego partnerstwa w ramach procesu stabilizacyjnego i stowarzyszeniowego*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:32004R0533> [dostęp 17.02.2015].
- Rozszerzenie Unii Europejskiej, http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.1.html [dostęp 4.02.2015].
- Saczuk A., *Balkany Zachodnie – stan i perspektywy polityki rozszerzeniowej Unii Europejskiej*, w: *Integracja Bałkanów Zachodnich z Unią Europejską*, red. A. Nowak-Far, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2012.
- Smyk K., *Konsekwencje polityczne i w obszarze bezpieczeństwa (rozdział 3: Akcesja państwa Bałkan Zachodnich – wpływ i znaczenie dla Polski i Unii Europejskiej)*, w: *Balkany Zachodnie a integracja europejska. Perspektywy i implikacje*, red. R. Sadowski, J. Muś, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008.
- Sokołowska P., *Pięć lat niepodległości Kosowa. Wyzwania dla najmłodszego państwa w Europie*, w: *Balkany Zachodnie między przeszłością a przyszłością*, red. P. Chmielewski, S.L. Szczesio, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
- Sroczyńska H., *Konsekwencje gospodarcze (rozdział 3: Akcesja państwa Bałkan Zachodnich – wpływ i znaczenie dla Polski i Unii Europejskiej)*, w: *Balkany Zachodnie a integracja europejska. Perspektywy i implikacje*, red. R. Sadowski, J. Muś, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008.
- Stanisławski W., *Serbia (rozdział 2: Sytuacja wewnętrzna państw Bałkanów Zachodnich w kontekście integracji europejskiej)*, w: *Balkany Zachodnie a integracja europejska. Perspektywy i implikacje*, red. R. Sadowski, J. Muś, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008.
- Stanisławski W., *Źródła kryzysu politycznego w Bośni i Hercegowinie*, w: *Europejski protektorat? Bośnia i Hercegowina w perspektywie środkowoeuropejskiej*, red. M. Gniazdowski, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2008.
- Statement by President Romano Prodi on the situation in Serbia*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-00-1126_en.htm [dostęp 16.02.2015].
- Szczesio S.L., *Balkańska beczka prochu (1980–2009)*, w: *Źródła nienawiści. Konflikty etniczne w krajach postkomunistycznych*, red. K. Janicki, Instytut Wydawniczy Erica, Kraków–Warszawa 2009.

- Szeląg P., *Bałkany a Unia Europejska. Perspektywy i implikacje*, w: *Bałkany u progu zjednoczonej Europy*, red. P. Czubik, Instytut Multimedialny, Kraków 2008.
- Szpala M., *Rosja w Serbii – miękka siła i twarde interesy*, Analizy OSW, 29.10.2014, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2014-10-29/rosja-w-serbii-miekka-sila-i-twarde-interesy> [dostęp 13.02.2015].
- Szpala M., *Serbia: rząd narodowców z europejskimi ambicjami*, Analizy OSW, 08.08.2012, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2012-08-08/serbia-rzad-narodowcow-z-europejskimi-ambicjami> [dostęp 12.02.2015].
- Szpala M., *Serbia wciąż na rozdrożu*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, rok 9, z. 2/2011.
- Szpala M., *Serbska społeczność w północnym Kosowie manifestuje niezależność*, Analizy OSW 15.02.2012 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2012-02-15/serbska-spoleczność-w-północnym-kosowie-manifestuje-niezależność> [dostęp 18.02.2015].
- Szpala M., *Unia Europejska otwiera pierwsze rozdziały negocjacyjne z Serbią*, Analizy OSW 16.12.2015, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-12-16/unia-europejska-otwiera-pierwsze-rozdziały-w-negocjacjach-z-serbia> [dostęp 19.01.2016].
- Szpala M., *Wzrost napięcia w serbskich gminach na północy Kosowa*, Analizy OSW 02.10.2013, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-10-02/wzrost-napięcia-w-serbskich-gminach-na-północy-kosowa> [dostęp 18.02.2015].
- Szymański A., *Perspektywy rozszerzenia Unii Europejskiej po podpisaniu Traktatu Lizbońskiego*, w: *Perspektywy rozwoju Unii Europejskiej po rozszerzeniu z 2007 – przegląd zagadnień*, red. C. Trościak, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2009.
- Telesiński T., *Bałkany bez granic i odwrotu*, „Unia i Polska – niezależny magazyn europejski”, nr 10/2005.
- Todorova M., *Bałkany wyobrażone*, tłum. P. Szymor, M. Budzińska, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2008.
- Tražiće da priznamo Kosovo za EU*, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=12&dd=05&nav_id=932991 [dostęp 9.02.2015].
- Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14803&Itemid=945 [dostęp 4.02.2015].
- Wojnicki J., *Instytucja Rządu Republiki Serbii w systemie organów władzy*, „Przegląd prawa konstytucyjnego”, nr 2–3/2010.
- Wybranowski D., *Proces Radovana Karadžića w 2012 r., a problem serbskiej odpowiedzialności za wojnę w Bośni i Hercegowinie*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, nr 98/2012.

Zagreb ucenjuje međom, <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:539820-Zagreb-ucenjuje-medjom> [dostęp 23.01.2016].
Żornaczuk T., *Przedterminowe wybory na (dobry) początek negocjacji Serbii z UE*, Biuletyn PISM, nr 20 (1132), 24.02.2014, <https://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-20-1132> [dostęp 12.02.2015].

Słowa kluczowe: integracja europejska, Kosowo, Serbia, Unia Europejska

Key words: european integration, Kosovo, Serbia, European Union

Abstract

Serbia's Road to the European Union – State and Perspectives

This article shows Serbia's road to the European Union, mainly Serbian's problems. First problem was a cooperation with International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia with was solved in 2011 and Serbia meantime could ratify the Stabilisation and Association Agreement and put forward an official proposal of membership in the European Union. Second and the biggest problem is now relations with Kosovo. In 2011 mostly under European Union's influence Serbia had started negotiations with Kosovo but meantime did not agree with its independence. However the progress in cooperation with Kosovo made possible to start negotiations with the European Union and ratification of Agreement and now open two negotiation's chapters. Currently government with a strong Serbian society support wants cooperate with the European Union because in this they see correct way of Serbia's transformation. Serbian prime minister Aleksandar Vučić is planning to finish all negotiations by end of 2018 and become a member in 2020.

Anna Ogonowska*

Polityka informacyjna Komisji Europejskiej w latach 2010–2014

Wstęp

Przedmiotem artykułu jest wewnętrzna polityka informacyjna Unii Europejskiej (UE) realizowana przez Komisję Europejską w latach 2010–2014, czyli w czasie trwania kryzysu finansowego w strefie euro oraz w okresie spadającego zaufania do Unii Europejskiej i do jej instytucji¹. Istnieje wiele różnych definicji pojęcia polityki informacyjnej², ponieważ pojęcie to jest wykorzystywane w wielu dyscyplinach naukowych. Trafnie jednak zwraca uwagę Ian Cornelius³, że w praktyce nigdy nie dochodzi do formułowania zasad ogólnej polityki informacyjnej czy strategii informacyjnej, czy nawet planu informacyjnego, które obejmowałyby całość zagadnień związanych z informacjami. Najczęściej mamy do czynienia z jakimś segmentem tej polityki, którego definicja może odbiegać od definicji całości tej problematyki, np. inaczej zdefiniujemy strategię jawności rządu niż jego ogólną politykę informowania opinii publicznej. W praktyce każdy badacz tego problemu albo wykonawca polityki informacyjnej definiuje to pojęcie trochę inaczej.

* Dr Anna Ogonowska – docent w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ J. Nancy, *Major changes in the European public opinion towards the EU since 1973*, European Parliament, 2015, s. 12–13, 18–22, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/558350/EPRS_STU\(2015\)558350_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/558350/EPRS_STU(2015)558350_EN.pdf) [dostęp 28.01.2016].

² I. Rowlands, *Understanding information policy: concepts, framework and research tools*, „Journal of Information Science”, nr 1/1996, s. 13–25; S. Braman, *Defining information policy*, „Journal of Information Policy”, nr 1/2011, s. 3; A. Gomis, *Integration, Interaction and Accessibility. Developments in Government Communication*, w: *Challenges in Communication. State of the Art and Future Trends*, red. E. Denig, A. Weising, International Public Relations Association, London 2000, s. 28–29.

³ I. Cornelius, *Information policies and strategies*, Facet Publishing, London 2010, s. 13.

Niestety, pojęcie polityki informacyjnej nigdy nie zostało oficjalnie przez Unię Europejską zdefiniowane. Komisja Europejska używa tego terminu zamiennie z pojęciem polityki informacyjno-komunikacyjnej lub strategii informacyjno-komunikacyjnej. Niezależnie od użytego terminu chodzi o zaplanowane działania informacyjno-komunikacyjne, które mają wzmacniać efekty działań UE. Ich zadaniem jest poinformowanie obywateli o działaniach UE oraz kształtowanie pozytywnego nastawienia do tej organizacji. Jest to przedmiot badań nauki o informacji i nauki o komunikowaniu. Nauka o informacji politykę informacyjną definiuje najczęściej jako zespół praw, rozporządzeń, polityk zachęcających, zniechęcających lub regulujących tworzenie, wykorzystywanie, gromadzenie i przekazywanie informacji⁴, natomiast nauka o komunikowaniu politykę komunikacyjną definiuje jako „zespół działań komunikacyjnych, podejmowanych świadomie i planowo przez instytucje publiczne, służebnych wobec polityki tych instytucji. Przez kontrolę i zarządzanie przepływem informacji ma za zadanie kreowanie wizerunku instytucji do wewnątrz i na zewnątrz oraz zwielokrotnienie skuteczności realizowanej przez nie polityki”⁵. Różnica między polityką informacyjną i komunikacyjną polega na tym, że w przypadku tej pierwszej najczęściej mamy do czynienia z informowaniem bez wyraźnej intencji wpływania na opinie odbiorców. Takim informowaniem jest np. publikacja Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej. W niniejszym artykule będzie się używać pojęcia polityki informacyjnej na oznaczenie tego, co sama Unia Europejska określa najczęściej polityką/strategią informacyjno-komunikacyjną. Wewnętrzny charakter polityki informacyjnej jest w artykule rozumiany jako działania skierowane do obywateli państw członkowskich. Jej przeciwieństwem jest polityka zewnętrzna skierowana do państw trzecich.

Celem artykułu jest ukazanie zmiany, jaka nastąpiła w tej polityce w ostatnich latach oraz próba oceny tego okresu. Odmienne charakter działań informacyjnych okresu 2010–2014 zostanie przedstawiony przez porównanie z działaniami z okresu 1993–2009. Przedmiotem porównania będą dokumenty programowe, organizacja instytucji odpowiedzialnych za realizację tej polityki, główne inicjatywy informacyjne oraz zaangażowanie państw członkowskich w działania informacyjne.

⁴ I. Rowlands, *op.cit.*, s. 13–25.

⁵ B. Dobek-Ostrowska, R. Wiszniowski, *Teoria komunikowania publicznego i politycznego*, Astrum, Wrocław 2002, s. 49.

1. Polityka informacyjna UE w latach 1993–2009

1.1. Szok związany z ratyfikacją traktatu z Maastricht

Historię polityki informacyjnej UE można dzielić na wiele okresów. Wielu badaczy zgadza się jednak, że istotnym wydarzeniem, dzielącym historię polityki informacyjnej na dwie epoki, są problemy z ratyfikacją traktatu z Maastricht w latach 1992–1993⁶. Odrzucenie przez Duńczyków w referendum traktatu wywołało kryzys w całej organizacji. Nie było to pierwsze wydarzenie tego typu w historii integracji europejskiej, nie każde jednak w tak istotny sposób wpłynęło na kształt polityki informacyjnej. Specyfika wydarzeń z początku lat 90. XX w. polegała na tym, że po raz pierwszy problemem integracji europejskiej stała się społeczna akceptacja europejskiego projektu.

W literaturze przedmiotu opisuje się ten moment jako koniec „milczącej zgody” (*permissive consensus*)⁷ na proces integracji europejskiej. Projekt wspólnot europejskich był pomysłem europejskich elit, który wprowadzono w życie, zakładając, że społeczeństwa krajów członkowskich te poczynania akceptują. Odrzucenie traktatu z Maastricht było końcem okresu, w którym można było tego założenia nie kwestionować. Nagłośnienie problemu braku społecznej zgody na dalszy proces integracji wiązało się z deficytem demokracji w samej UE. Stopniowe rozszerzanie zakresu kompetencji tej organizacji było rekompensowane zwiększaniem uprawnień Parlamentu Europejskiego, jednak w ocenie ekspertów i opinii publicznej obywatele nadal w bezpośredni sposób nie mogli wpływać na kształt UE lub mogli to czynić bardzo rzadko.

Referendum w Danii w 1992 r. nie było pierwszym referendum, w którym obywatele państwa członkowskiego mogli wypowiedzieć się w kwestiach integracyjnych. Referenda związane z problematyką europejską odbywały się wcześniej w kilku krajach członkowskich (Irlandii, Francji, Wielkiej Brytanii) oraz krajach nieczłonkowskich (Szwajcarii, Norwegii), niektóre z nich zakończyły się odrzuceniem projektu europejskiego (np. Norwegii w 1972 r.)⁸. Nie

⁶ Ch. Meyer, *Political Legitimacy and the Invisibility of Politics: Exploring the European Union Communication Deficit*, „Journal of Common Market Studies”, nr 4/1999, s. 624; M.R. Gramberger, *Die Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Kommission 1952–1996. PR zur Legitimation von Integration?*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1997, s. 216; B. Spanier, *Europe, anyone? The “Communication Deficit” of the European Union Revisited*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2012, s. 28–29.

⁷ P. Norris, *Representation and the democratic deficit*, „European Journal of Political Research”, nr 2/1997, s. 276–277.

⁸ S. Binzer Boholt, *Europe in Question. Referendums on European Integration*, Oxford University Press, Oxford 2009, s. 9.

można więc powiedzieć, że wcześniej społeczeństwa nie miały możliwości wypowiedzenia się w sprawie integracji europejskiej. Wypowiadały się, ale zwykle zgadzały się na zaproponowane projekty, a te referenda, w których odrzucono europejskie pomysły, chociaż wpłynęły na kształt Wspólnot Europejskich, nie blokowały ich rozwoju. Odrzucenie przez Duńczyków unijnego traktatu powodowało, że nie można było zrealizować kolejnego ważnego etapu integracji europejskiej. Dla pełniejszego obrazu należy jednak przypomnieć, że nie wszyscy obywatele państw członkowskich mogli w referendach wypowiadać się w sprawie traktatów. Na przykład we Włoszech istnieje konstytucyjny zakaz organizowania referendów w celu ratyfikacji umów międzynarodowych⁹.

Niemożliwość wypowiedzenia się w referendach na tematy europejskie nie oznacza jeszcze, że obywatele państw członkowskich nie sygnalizowali swoich wątpliwości i obaw co do niektórych europejskich przedsięwzięć. Najlepszym dowodem stanu opinii publicznej są badania sondażowe Eurobarometru prowadzone od 1973 r. Dawały one Komisji Europejskiej możliwość bieżącego monitorowania nastrojów społecznych. Wiosną 1992 r., przed pierwszym duńskim referendum w sprawie traktatu z Maastricht, Komisja Europejska cieszyła się, że dla Europejczyków traktat ten jest ważny, trochę mniej eksponując fakt, że mniej niż połowa obywateli przyszłej Unii słyszała o tym traktacie¹⁰. Pytanie o poparcie dla traktatu lub o sprzeciw przeciwko niemu pojawiło się dopiero w jesiennej edycji „Standardowego Eurobarometru”, już po duńskim referendum¹¹.

Trudno jest wytłumaczyć szok, jaki wywołał wynik duńskiego referendum w instytucjach wspólnotowych. Komisja Europejska miała wszelkie narzędzia, żeby tę sytuację przewidzieć. Jednym z powodów zaistniałej sytuacji była ówczesna polityka informacyjna, która nie spełniła swoich zadań. Od lat 70., od czasu pierwszych sondaży Eurobarometru, zadaniem polityki informacyjnej Wspólnot Europejskich było nie tylko informowanie o działalności poszczególnych instytucji i prowadzonych politykach, lecz także kształtowanie pozytywnego nastawienia do tej organizacji i do jej działań. Problemy z ratyfikacją traktatu z Maastricht pokazały, że realizacja tych zadań napotyka na poważne trudności¹².

⁹ Por. art. 75 Konstytucji Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 roku (według stanu prawnego na dzień 1 stycznia 2004 r.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wlochy.html> [dostęp 28.01.2016].

¹⁰ *Treaty of Maastricht*, „Standard Eurobarometer”, nr 37/1992, s. 45.

¹¹ *Maastricht: for or against?*, „Standard Eurobarometer”, nr 38/1992, s. 30.

¹² S.-S. Jo, *European Myths. Resolving the crisis in the European Community/European Union*, University Press of America, Lanham 2007, s. 140–141.

1.2. Podstawowe zmiany w polityce informacyjnej po Maastricht

Kryzys ratyfikacyjny z 1992 r. wykazał, że konieczne są gruntowne zmiany w polityce informacyjnej, a rok 1993 rozpoczyna erę jej reform. Do 2009 r. podjęto trzy znaczące próby, które zawsze wychodziły od diagnozy sytuacji, a następnie formułowały mniej lub bardziej wyraźną strategię działania. Reformy te były realizowane w latach: 1993–1999, 2000–2004, 2005–2009, i były kierowane odpowiednio przez João de Deus Pinheiro i Marcelino Oreję, Romano Prodiego, Margot Wallström. Cechą wspólną tych wysiłków było przekonanie, że działania informacyjno-komunikacyjne są ważnym elementem działalności instytucji wspólnotowych, a przyszłość i rozwój UE bez wsparcia informacyjnego i komunikacyjnego jest mocno niepewna. W ciągu tych lat wyraźnie widać wzrost znaczenia tej polityki. Można to zauważyć w sprawozdaniach z działalności UE przygotowywanych rokrocznie przez Komisję Europejską. Z ostatniego miejsca, z pozycji działań koniecznych, ale tylko uzupełniających w stosunku do głównej działalności UE, problemy polityki informacyjnej wysuwają się na czoło europejskich porządków obrad. Widocznym znakiem tych zmian było utworzenie po raz pierwszy w 2004 r. stanowiska wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej i powierzenie mu kompetencji z zakresu komunikacji społecznej. Ukoronowaniem tego trendu była propozycja przekształcenia działań informacyjno-komunikacyjnych w samodzielną politykę, wyrażona w Białej księdze w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej¹³. Reformatorzy polityki mieli różne jej wizje, ale łączyło ich przekonanie, że bez efektywnej komunikacji z obywatelami UE nie będzie można pogłębiać i poszerzać współpracy europejskiej.

Trzy wymienione wyżej próby reform różniły się od siebie okolicznościami, w jakich je rozpoczęto. Pinheiro i Oreja reagowali bezpośrednio na wydarzenia związane z ratyfikacją traktatu z Maastricht. Prodi zmiany w polityce informacyjnej łączył z głęboką reformą zarządzania Komisją Europejską, wymuszoną przez odejście w niesławie swojego poprzednika – Jacques’a Santera, natomiast projekty Wallström były odpowiedzią na odrzucenie w holenderskim i francuskim referendum konstytucji dla Europy¹⁴.

1.2.1. Strategie informacyjne

W latach 1993–2009 sporządzono niezwykle dużą liczbę oficjalnych dokumentów poświęconych polityce informacyjnej i komunikacyjnej.

¹³ Komisja Wspólnot Europejskich, *Biała księga w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej*, COM(2006) 35 końcowy, Bruksela 1.2.2006 r.

¹⁴ B. Spanier, *op.cit.*, s. 22–44.

Reformy zaczęły się od wydania przez Pinheirę pakietu opracowań¹⁵ stanowiących przegląd informacyjnych narzędzi oraz propozycję nowego podejścia do zadań informacyjnych. W ramach tego przedsięwzięcia analizowano następujące kwestie: strukturę X Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej odpowiedzialnej w tamtym czasie za działania informacyjne, informacyjne przygotowanie urzędników Komisji Europejskiej, narzędzia monitorowania opinii publicznej, sposób wykorzystania mediów audiowizualnych, unijne sieci informacyjne, sieć przedstawicielstw Komisji Europejskiej w państwach członkowskich, informacje skierowane do państw trzecich, program odwiedzin w siedzibie Komisji Europejskiej oraz zagadnienia otwartości Wspólnot, a w szczególności Komisji Europejskiej, i dostępu do dokumentów.

Na początku obecnego wieku Romano Prodi wydał dwa bardzo ważne dokumenty¹⁶ w sprawie strategii informacyjno-komunikacyjnej oraz jedno sprawozdanie z jej wdrażania¹⁷. Prodi przede wszystkim wskazał na dwa kluczowe czynniki, które decydują o powodzeniu lub porażce prowadzonych działań informacyjnych. Były i są nimi: współpraca między unijnymi instytucjami oraz zaangażowanie państw członkowskich w działania informacyjne. Poszczególne instytucje unijne cieszą się dużą autonomią, wszelkie wspólne działania muszą być planowane z dużym wyprzedzeniem i wymagają szczegółowych uzgodnień. To powoduje, że w praktyce każda z instytucji prowadzi swoją własną politykę informacyjną, propagując treści sobie najbliższe i tym samym przyczyniając się do rozbitcia na wiele wątków przekazu docierającego do obywateli. Prodi zaproponował większą koordynację działań informacyjnych na poziomie instytucjonalnym zarówno w zakresie planowania wspólnych działań przez rozszerze-

¹⁵ Dokumenty te publikowano osobno jako wewnętrzne dokumenty Komisji Europejskiej, następnie je zebrano i opublikowano w *Information, communication, openness*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1994.

¹⁶ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee, The Committee of the Regions on a new framework for co-operation on activities concerning the information and communication policy for the European Union*, COM(2001) 354 final, Brussels 27.6.2001 r.; Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee, The Committee of the Regions on an information and communication strategy for the European Union*, COM(2002) 350 final, Brussels 2.10.2002 r.

¹⁷ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee, The Committee of the Regions on implementing the information and communication strategy for the European Union*, COM(2004) 196 final, Brussels 20.4.2004 r.

nie zakresu kompetencji Międzyinstytucjonalnej Grupy ds. Informacji¹⁸ do wszystkich problemów polityki informacyjnej i komunikacyjnej, jak i współpracy oddziałów unijnych instytucji odpowiedzialnych za działania informacyjne, np. rzeczników prasowych lub reprezentacji Komisji Europejskiej i biur informacyjnych Parlamentu Europejskiego w państwach członkowskich.

Drugi czynnik wpływający na powodzenie polityki informacyjnej i komunikacyjnej to udział państw członkowskich w działaniach informacyjnych. Komisja Europejska, niestety, ma niewielkie możliwości wymuszania na rządach państw członkowskich większego zaangażowania w działania informacyjne. Zasługą Romano Prodiego było rozpoczęcie rozmów z rządami państw członkowskich w sprawie podpisania dobrowolnych umów na wspólne działania informacyjne. Komisja z Parlament Europejskim z jednej strony, a rząd państwa członkowskiego z drugiej strony miały uzgadniać tematy działań informacyjnych, które w większości przypadków były finansowane z budżetu Komisji Europejskiej, a realizowane na terenie danego państwa przez wyznaczoną rządową agendę.

Margot Wallström swoje reformy rozpoczęła od wydania wstępnego dokumentu¹⁹ nakreślającego konieczne modyfikacje w dotychczasowej polityce informacyjnej. Był to okres gorących dyskusji nad przyszłością UE po niepomyślnych dla Unii Europejskiej referendach we Francji i Holandii w sprawie konstytucji dla Europy. Temat odpowiedniej komunikacji z obywatelami UE stawał się kluczowy dla powodzenia dalszej integracji europejskiej, dlatego Wallström jednocześnie zapowiedziała przygotowanie Białej księgi w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej²⁰, która została zaprezentowana w 2006 r. Okazało się jednak, że nie jest to odpowiedni moment na rozważania o miejscu polityki informacyjnej i komunikacyjnej w działalności Unii Europejskiej. Unijne instytucje w tym czasie bardziej potrzebowały realnego planu poprawy relacji z obywatelami, a nie debaty o pozycji polityki informacyjnej wśród innych unijnych polityk, dlatego biała księga spotkała się z krytycznym przyjęciem. Ostatecznie po konsultacjach przyjęto jej okrojona wersję w postaci do-

¹⁸ Międzyinstytucjonalna Grupa ds. Informacji została powołana do życia w połowie lat 90. XX w. w celu ustalenia tematów priorytetowych kampanii informacyjnych realizowanych w ramach programu PRINCE. W jej skład wchodzi przedstawiciele Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej.

¹⁹ Commission of the European Communities, *Communication to the Commission action plan to improve communicating Europe by the Commission*, SEC(2005) 985, Brussels 20.7.2005 r.

²⁰ Komisja Wspólnot Europejskich, *Biała księga...*, op.cit.

kumentu pt. Partnerski proces komunikowania na temat Europy²¹, który w zasadzie wracał do polityki informacyjnej i komunikacyjnej Romano Prodiego, czyli skupiał się na współpracy międzyinstytucjonalnej i z państwami członkowskimi. Wallström zawsze bardzo mocno podkreślała w swoich wystąpieniach znaczenie dwukierunkowej komunikacji, dlatego wiele uwagi poświęcała inicjatywom dialogu z obywatelami. Przygotowała także opracowania dotyczące wykorzystania internetu i mediów audio-wizualnych w polityce informacyjnej²².

1.2.2. Kampanie informacyjne

Omawiając zmiany w polityce informacyjnej po 1992 r. nie sposób pominąć zagadnień wielkich kampanii informacyjnych, które były realizowane w UE od połowy lat 90. do połowy pierwszej dekady XXI w. Zanim zostaną one tutaj omówione, warto na początek przypomnieć raport grupy ekspertów pod przewodnictwem Willy'ego De Clercq²³ z 1993 r., który stanowi pierwszą krytyczną analizę ówczesnej polityki informacyjnej i komunikacyjnej²⁴. Ten zapomniany dokument zawiera projekt oryginalnej strategii komunikacyjnej. Grupa De Clercq proponowała użycie technik marketingowych i *public relations* do promowania Unii Europejskiej. Eksperti twierdzili, że należy promować UE tak, jak promuje się dobry produkt na rynku. Uważano także, że należy przekonywać nie do traktatów, a do korzyści, jakie one dają. Dla przykładu zaproponowano kilka haseł reklamowych, np. Razem dla rozwoju i dostatku. Propozycje De Clercq nie zostały oficjalnie zaakceptowane, głównie dlatego, że ich istota w zasadzie sprowadzała się do uprawiania propagandy. Niemniej jednak w kolejnych latach w działaniach informacyjnych wyraźnie widać nawiązania do rozwiązań zaproponowanych przez tę grupę.

Widocznym tego dowodem było wprowadzenie do budżetu UE od 1996 r. linii programu PRINCE (*PRogramme d'INformation du Citoyen*

²¹ Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Partnerski proces komunikowania na temat Europy, COM(2007) 568 końcowy, Bruksela 3.10.2007 r.

²² Commission of the European Communities, *Communication to the Commission. Communicating about Europe via the Internet Engaging the citizens*, SEC(2007) 1742, Brussels 21.12.2007 r.; *Communication to the Commission. Communicating Europe through audiovisual media*, SEC(2008) 506/2, 24.4.2008 r.

²³ Polityk belgijski. W 1993 r. był posłem Parlamentu Europejskiego.

²⁴ *Reflection on Information and Communication Policy of the European Community*, March 1993.

Européen)²⁵, przeznaczonej do finansowania wieloletnich ogólnounijnych kampanii informacyjnych. Pomysłodawcą tego rozwiązania był Parlament Europejski, a wykonawcą miała być Komisja Europejska. Wybieraniem tematów realizowanych w kampanii miała zająć się powołana w tym celu, wspomniana już, Międzyinstytucjonalna Grupa ds. Informacji. Inicjatywa ta zakładała, że w tym samym czasie we wszystkich krajach członkowskich będą prowadzone działania promujące wybrane, najważniejsze zagadnienia związane z funkcjonowaniem Unii Europejskiej. Kampanie miały uświadomić obywatelom korzyści wynikające z istnienia UE. Pierwszymi zrealizowanymi kampaniami były: Citizen First (1996–1998), Building Europe Together (1996–1998), Euro, a currency for Europe (od 1996 r.)²⁶. Pierwsza z nich miała za zadanie rozpowszechnienie informacji o zasadach funkcjonowania jednolitego rynku, druga promowała Traktat z Amsterdamu, a trzecia przygotowywała społeczeństwa na wprowadzenie do obiegu euro. Wszystkie trzy kampanie zakończyły się sukcesem (podniesiono poziom wiedzy na temat jednolitego rynku oraz bez większych problemów ratyfikowano Traktat z Amsterdamu), a kampania dotycząca euro realizowana w latach 1996–2001 do dzisiaj jest uznawana za najlepiej zorganizowane przedsięwzięcie informacyjne UE i dlatego warto poświęcić jej trochę więcej uwagi. O sukcesie kampanii zdecydował jej temat oraz sposób organizacji. Decyzja o zamianie walut krajowych na euro spowodowała wzrost zapotrzebowania na informacje o tej operacji. Zwykle adresatami kampanii informacyjnych są wybrane grupy społeczne, na których oddziaływanie uważa się za kluczowe dla powodzenia całej operacji. W przypadku kampanii o euro adresatami kampanii informacyjnej byli bez wyjątku wszyscy obywatele państw przyjmujących euro. Wcześniej czy później każdy z nich musiał zapoznać się z podstawowymi informacjami o wymianie pieniędzy. Powodzenie kampanii związane było również z bardzo intensywnym zaangażowaniem się rządów państw członkowskich w przygotowanie informacyjne swojego kraju. Komisja Europejska zapewniła znaczące dofinansowanie działań z budżetu UE oraz koordynowała działania na poziomie europejskim, jednocześnie pozostawiając w rękach krajowych władz sposób realizacji kampanii. W konsekwencji

²⁵ M. Brüggemann, J. De Clerck-Sachsse, S. Kurpas, *Towards Communication? Evaluating the Activities of the European Commission in the field of Communication*, Centre for European Policy Studies, 2006, s. 4–14; A. Ogonowska, *Kampanie informacyjne programu PRINCE Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, nr 1/2010, s. 139–159.

²⁶ Główna część kampanii była prowadzona w latach 1996–2001 w 12 państwach, które przyjęły euro jako pierwsze. Następnie była prowadzona w krajach, które dołączyły do strefy euro, tzn. na Słowenii w 2006 r., Malcie i Cyprze w 2007 r., na Słowacji w 2008 r., w Estonii w 2010 r., na Łotwie w 2013 r. i na Litwie w 2014 r.

kampanie w poszczególnych krajach miały narodowy charakter. Miały wspólne elementy, ale różniły się w doborze najważniejszych narzędzi służących do rozwiania społecznych obaw związanych z wymianą waluty.

Inne doświadczenie pozostawiły po sobie kampania o rozszerzeniu UE (od 2000 r.) oraz debata nad przyszłością UE (2001–2005), również finansowane z programu PRINCE. W ich przypadku trudno powiedzieć o spektakularnym sukcesie. Ocena tych kampanii nastęrcza pewien problem, gdyż ich zbieżność w czasie w istotny sposób wpłynęła na ich wynik. Kampania o rozszerzeniu miała informować o wydarzeniu, które zostało wcześniej przesądzone przez europejskie elity. Jednocześnie debata nad przyszłością UE miała skłonić do pochylenia się nad kluczowymi problemami ustrojowymi UE, a ostatecznie doprowadzić do przyjęcia i ratyfikacji konstytucji dla Europy. W wielu krajach zdecydowano, że ratyfikację traktatu poprzedzi ogólnokrajowe referendum. W kampanii o rozszerzeniu nie przewidziano możliwości, że obywatele mogą chcieć wyrazić swój sprzeciw lub przynajmniej zaniepokojenie spodziewanym napływem migrantów z nowych krajów członkowskich, i że mogą znaleźć ku temu sposobność przy okazji drugiej kampanii i referendum w sprawie konstytucji dla Europy. Kampanię o rozszerzeniu uznaje się za zakończoną umiarkowanym sukcesem, ponieważ podniesiono w niej wiedzę o nowych członkach UE, jednak według danych Eurobarometru z 2003 r., w pięciu krajach: Francji, Niemczech, Wielkiej Brytanii, Austrii i Belgii, społeczny sprzeciw przeciwko rozszerzeniu UE był większy niż jego poparcie²⁷. Gdy ocenia się debatę nad przyszłością UE, należy skrytykować jej założenia, które nie przystawały do podstawowych założeń kampanii programu PRINCE. Kampania miała być skierowana do ogółu obywateli, natomiast dobór tematów poddanych pod dyskusję wyraźnie wskazywał na jej elitarny charakter, większość obywateli UE niewiele bowiem wiedziała lub nie wiedziała zgoła nic o statusie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, zasadzie subsydiarności lub roli parlamentów krajowych w strukturach europejskich. Nic więc dziwnego, że pod nośnym hasłem debaty nad przyszłością UE dyskusje bardzo często schodziły na zupełnie inne problemy. Nie bez kozery we francuskiej debacie nad konstytucją dla Europy pojawił się temat polskiego hydraulika, a w holenderskiej kwestie migrantów²⁸. Temat ten, niechcący, przywołała sama Komisja Europejska w równoległej debacie o rozszerzeniu UE. Ostatecznie o porażce tej kampanii przesądziły niepomysłne dla UE referenda nad konstytucją dla Europy we Francji i Holandii w 2005 r.

²⁷ *Enlargement: for or against?*, „Standard Eurobarometer”, nr 60/2003, s. 76.

²⁸ B. Limonard, J. Pelkmans, *EPIN Briefing note: The Netherlands and the future of Europe Convention*, European Policy Institutes Network, The Hague 2003, s. 1.

Historia wielkich kampanii informacyjnych UE przynosi wiele cennych doświadczeń. Komisja Europejska miała przykłady bardzo dobrze zaplanowanych i przeprowadzonych kampanii oraz przykłady pomysłów, które się nie sprawdziły. Takie doświadczenia powinny stanowić cenne źródło informacji dla planowania i realizacji kolejnych kampanii. Niestety, niepowodzenia, zwłaszcza w debacie nad przyszłością UE, spowodowały, że pomysł ogólnounijnych kampanii informacyjnych zarzucono. Z formalnego punktu widzenia niezakończone są ciągle kampanie o rozszerzeniu i o przyjęciu euro, ponieważ jednak w najbliższym czasie nie jest planowane znaczące rozszerzenie UE, a kampanie o wprowadzeniu euro dotyczą głównie kraju dołączającego do strefy euro, więc ich wpływu na całą unijną społeczność trudno jest się dopatrzeć.

Kampanie informacyjne pozostawiły jednak w polityce informacyjnej wyraźny ślad. Jest nim nastawienie na dialog i debatę z obywatelami UE. Niezwykle ciekawym pomysłem było zaplanowanie kampanii informacyjnej w formie debat (nad przyszłością UE). Pomimo jej fiaska sama jej forma została oceniona pozytywnie, czego wyrazem była jej kontynuacja: zaplanowana w ramach Planu D debata o Europie przedłużona aż do 2009 r.²⁹ Można się spodziewać, że w przyszłości ta forma działań informacyjnych będzie nadal wykorzystywana.

1.2.3. Jawność i inne zmiany

Zmiany, jakie nastąpiły w polityce informacyjnej po Maastricht, dotyczyły także jawności działań informacyjnych. Duńskie zastrzeżenia dotyczące jawności procesu decyzyjnego UE przyczyniły się do przemyślenia zasad jawności działań tej organizacji, w konsekwencji doprowadzając do stopniowego jej otwarcia. Wymownym tego dowodem są regulacje dotyczące dostępu do dokumentów (rozporządzenie nr 1049/2001)³⁰, jawność posiedzeń, w tym także coraz większa jawność posiedzeń Rady Unii Euro-

²⁹ Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów. Wkład Komisji w okres refleksji i plany na przyszłość: Plan D dla demokracji, dialogu i debaty, COM(2005) 494 końcowy, Bruksela 13.10.2005 r.; Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów. Debata o Europie – wykorzystać doświadczenia planu D na rzecz demokracji, dialogu i debaty, COM(2008) 158 wersja ostateczna, Bruksela 2.4.2008 r.

³⁰ Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Dz. Urz. L 145 z 31.5.2001 r., s. 43–48.

pejskiej, transmitowanie obrad instytucji w telewizji satelitarnej³¹ i w Internecie oraz publicznie dostępne bazy danych, które pozwalają śledzić i lepiej zrozumieć proces decyzyjny UE (tj. Obserwatorium Legislacyjne³² oraz dawna baza PreLex, obecnie element systemu EUR-Lex³³). Upowszechnianiu informacji o UE bardzo pomógł także rozwój Internetu. Wszystkie te działania znacząco powiększyły zakres informacji o UE dostępny zwykłemu obywatelowi.

Debaty publiczne i dialog z obywatelami są ważnym elementem nowej dwukierunkowej strategii komunikacyjnej. I chociaż nie doprowadzają one, jak na razie, do większego wpływu obywateli na proces decyzyjny UE³⁴, to stanowią formę kształtowania obywateli coraz lepiej zorientowanych w unijnych zagadnieniach. W ciągu ostatnich lat Internet stał się najważniejszym narzędziem informacyjnym UE³⁵. Niestety, próby jego wykorzystania do publicznych konsultacji, jak na razie, nie są imponujące. Być może w najbliższej przyszłości zmieni się to za sprawą europejskiej inicjatywy obywateli³⁶, która ma im umożliwić wpływanie na uchwalane w UE prawo.

W latach 1993–2009 instytucje UE były świadome, że głównym narzędziem dotarcia z przekazem do obywateli jest telewizja. Niestety, udział programów poświęconych UE był bardzo skromny i zwykle nie był większy niż czas antenowy poświęcony na relacjonowanie wydarzeń ze Stanów Zjednoczonych³⁷. Komisja Europejska i Parlament Europejski bardzo usilnie próbowały zmienić tę sytuację, tworząc wszystkie możliwe udogodnienia i narzędzia dla stacji telewizyjnych i dziennikarzy (np. Europe by Satellite, Europarl TV) lub finansując kanał Euronews. Nie wpłynęło

³¹ Europe by Satellite, <http://ec.europa.eu/avservices/ebs/schedule.cfm> [dostęp 28.01.2016].

³² Obserwatorium Legislacyjne, <http://www.europarl.europa.eu/oel/home/home.do> [dostęp 28.01.2016].

³³ EUR-Lex, <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html> [dostęp 28.01.2016].

³⁴ A. Michailidou, *Democracy and New Media in the European Union: Communication or Participation Deficit?*, „Journal of Contemporary European Research”, nr 4/2008, s. 552; S. Boucher, *If citizens have a voice, who's listening? Lessons from recent citizen consultation experiments for the European Union*, „EPIN Working Papers”, nr 24/2009, s. 1–23.

³⁵ A. Ogonowska, *Internet w polityce komunikacyjnej Unii Europejskiej*, „Studia Mediodniawcze”, nr 2/2012, s. 100–114.

³⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. L 65 z 11.03.2011 r., s. 1–22.

³⁷ *Communication to the Commission. Communicating Europe through audiovisual...*, op.cit., s. 4.

to jednak znacząco na zwiększenie zakresu tematyki europejskiej w krajowych programach telewizyjnych.

2. Polityka informacyjna UE po 2009 r.

W 2009 r. wybrano nowy Parlament Europejski, a następnie nową Komisję Europejską, na której czele ponownie stanął José Manuel Barroso. W jego drugiej kadencji wyraźnie od początku było widać nowe podejście do polityki informacyjnej. Przede wszystkim dało się to odczuć w konstrukcji nowej Komisji Europejskiej. Zniknęła z niej funkcja wiceprzewodniczącego Komisji odpowiedzialnego za komunikację społeczną. Na jej miejsce pojawiła się wiceprzewodnicząca Viviane Reding, której przydzielono zadania z zakresu sprawiedliwości, praw podstawowych i obywatelstwa. Miała ona także nadzorować prace Dyrekcji Generalnej ds. Komunikacji Społecznej, do której dodatkowo przeniesiono z Dyrekcji Generalnej ds. Kultury i Edukacji dział odpowiedzialny za promocję obywatelstwa UE oraz za program wizyt w Komisji Europejskiej³⁸. Jeszcze większa zmiana miała miejsce pięć lat później, w 2014 r., po przejęciu przewodnictwa w Komisji Europejskiej przez Jeana-Claude'a Junckera. Odpowiedzialność za pracę Dyrekcji Generalnej ds. Komunikacji Społecznej przyjął on na siebie (nadzoruje także pracę rzeczników prasowych Komisji), ale w bardzo znaczący sposób okroił jej zakres działań. Odpowiedzialność za kontakty z mediami przeniósł do Dyrekcji Generalnej ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii, a nadzór nad programem „Europa dla Obywateli” oraz działaniami „Nowa Narracja dla Europy” do Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury³⁹. W obu tych decyzjach wyraźnie widać rozczarowanie, jakie przyniosło ze sobą pięciolecie rządów Margot Wallström. W polityce informacyjnej pokładano wielkie nadzieje, sądząc, że przyczyni się ona do poprawy nastawienia obywateli UE do europejskich projektów. Niestety, kolejne perturbacje z ratyfikacją traktatu lizbońskiego uświadomiły, że nastrojów społecznych nie da się tak łatwo zmienić, a nadchodzący kryzys w strefie euro to przekonanie tylko pogłębił. Brak wiary w skuteczność oddziaływania na obywateli UE spowodował wyraźny odwrót w polityce informacyjnej i ograniczenie działań informacyjnych, a sama polityka znowu znalazła się na marginesie zainteresowań Komisji Europejskiej. Działania informacyjne nadal uznano za konieczne, ale nie oczekiwano, że wpłyną one znacząco na postrzeganie Unii Europejskiej.

³⁸ *Przewodniczący Barroso przedstawia skład nowej Komisji*, IP/09/1837, Bruksela 27.11.2009 r.

³⁹ European Commission, *The Juncker Commission: A strong and experienced team standing for change*, IP/14/984, Brussels 10.9.2014 r.

Dowodem na zmianę podejścia do polityki informacyjnej jest brak jakichkolwiek dokumentów strategicznych z nią związanych wydanych po 2007 r. Zadziwiający jest fakt, że Komisja Europejska nie przedstawiała żadnego planu działania związanego z kryzysem w strefie euro i ogromnego spadku zaufania dla Unii Europejskiej. Z wywiadów z wyższymi urzędnikami Komisji Europejskiej odpowiedzialnymi za sprawy komunikacji społecznej wynika, że w okresie rządów Viviane Reding mniejszy nacisk kładziono na tworzenie strategii i ich konsultowanie z Parlamentem Europejskim i państwami członkowskimi, a bardziej skupiono się na działaniach⁴⁰.

W latach 90. XX w. i przez pierwszą dekadę XXI w. Komisja Europejska podjęła wiele wysiłków, aby zwiększyć obecność tematyki unijnej w krajowych mediach państw członkowskich. Świadczą o tym liczne działania w zakresie strategii audiowizualnej oraz pomysły wielkich kampanii informacyjnych realizowanych w ramach programu PRINCE. Kryzys w strefie euro spowodował, że temat Unii Europejskiej stał się gorącym tematem wielu programów telewizyjnych, radiowych i artykułów prasowych⁴¹. Często zajmował nagłówki gazet lub rozpoczynał telewizyjne programy informacyjne. Można powiedzieć, że kryzys wpłynął na medialną popularność Unii Europejskiej, ale na pewno nie o taką popularność Komisji Europejskiej chodziło. W tym samym czasie Komisja Europejska w ramach polityki informacyjnej i komunikacyjnej realizowała dwa główne projekty: kontynuowała program „Europa dla Obywateli”⁴², którego celem jest podnoszenie wiedzy o UE oraz zachęcanie do obywatelskiego zaangażowania w sprawy europejskie, a także projekt „Nowa narracja dla Europy”, będący międzynarodową debatą o poszukiwaniu w kulturze nowej narracji dla Europy, nowej myśli prze-

⁴⁰ A. Van Brussel, *From Informing to Interacting? Exploring the European Commission's Communication Strategy "to be all ears"*, „Journal of Contemporary European Research”, nr 1/2014, s. 100–101.

⁴¹ Temat był na tyle popularny, że stał się przedmiotem badań w wielu krajach, np.: *The euro crisis in the media. Journalistic coverage of economic crisis and European institutions*, red. R.C. Picard, I.B. Tauris, London–New York 2015; H. Bickes, T. Otten, L.Ch. Weymann, *The financial crisis in the German and English press: Metaphorical structures in the media coverage on Greece, Spain and Italy*, „Discourse & Society”, nr 4/2014, s. 424–445; Á. Arrese, *Euro crisis metaphors in the Spanish press*, „Comunicación y Sociedad”, nr 2/2015, s. 19–38; K. Rafter, *Voices in the crisis: The role of media elites in interpreting Ireland's banking collapse*, „European Journal of Communication”, nr 5/2014, s. 598–607; H.O. Vincze, *'The Crisis' as a journalistic frame in Romanian news media*, „European Journal of Communication”, nr 5/2014, s. 567–582.

⁴² Program prowadzono w dwóch edycjach: 2004–2006, 2007–2013, a jego najnowsza edycja będzie realizowana w latach 2014–2020.

wodniej dla UE⁴³. Działania te można uznać za informacyjny program minimum. Trudno się w nich też doszukać odniesień do kryzysu w strefie euro.

Rąbka tajemnicy w sprawie nastawienia do komunikacji z obywatelami UE w czasach kryzysu uchyła debata z 2012 r. w sprawie przyszłości strefy euro. Komisja Europejska stała w niej na stanowisku, że problemy tej strefy należy tak długo, jak się da, rozwiązywać instrumentami prawa wtórnego, odsuwając zmiany traktatowe na czas jak najodleglejszy. Ekonomisci i prawnicy mogą oczywiście zastanawiać się, czy takie rozwiązanie jest właściwe, ale z punktu widzenia komunikacji społecznej oznacza to, że Komisja Europejska zamierza konfrontację z opiniami obywateli, która miałyby miejsce podczas referendum ratyfikacyjnych proponowanych zmian traktatowych, odsunąć na jak najdalszy plan. Brak pomysłu na rozwianie obywatelskich obaw co do euro, a tym samym do całej UE, widać także w działaniach informacyjnych związanych z wejściem do strefy euro takich państw, jak: Estonia, Łotwa i Litwa. Działania informacyjne były prowadzone tam zgodnie ze scenariuszem sprzed okresu kryzysu finansowego⁴⁴, co doprowadziło do sytuacji, w której te dwa ostatnie państwa wprowadziły u siebie euro wbrew opinii publicznej⁴⁵.

Jak już zostało wspomniane, w zasadzie wielkie kampanie programu PRINCE zakończyły się w roku 2005. Pozostało jednak z nich doświadczenie współpracy informacyjnej z państwami członkowskimi. Komisja Europejska w celu przeprowadzenia zaplanowanych kampanii podpisywała z chętnymi rządami państw członkowskich umowy w ich sprawie. Państwa członkowskie realizowały te kampanie według własnych krajowych pomysłów. Zważywszy na równoległe trwanie kilku kampanii i na liczbę państw członkowskich, stanowiło to ogromne wyzwania logistyczne, dlatego jednym z postulatów Romano Prodiego było doprowadzenie do podpisania okresowych umów z państwami członkowskimi na wspólne działania informacyjne, które obejmowałyby różne tematy działań. W ich ramach Komisja Europejska oferowała państwom członkowskim zestaw priorytetowych tematów⁴⁶

⁴³ European Commission, *Commission decision on adopting the 2013 annual work program on contracts for the pilot project "New Narrative on Europe" serving as financing decision*, C(2013) 289, Brussels 25.1.2013 r.

⁴⁴ W sprawozdaniach Komisji Europejskiej nie istnieje problem obaw o konstrukcję strefy euro, tylko obawa przed wzrostem cen po wymianie pieniędzy.

⁴⁵ *Introduction of the euro in the more recently acceded member states*, „Flash Eurobarometer”, nr 377/2013, s. 65; *Introduction of the euro in Lithuania*, „Flash Eurobarometer”, nr 402/2014, s. 44.

⁴⁶ Tymi tematami były m.in.: ożywienie gospodarcze (2010), środowisko, klimat, poprawa bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, rozwój jednolitego rynku

kampanii krajowych oraz określoną sumę pieniędzy. Zadaniem danego państwa było wybranie najodpowiedniejszych tematów i dostosowanie działań informacyjnych do lokalnych warunków i potrzeb oraz ich przeprowadzenie. W latach 2006–2012 umowy z Komisją Europejską podpisała większość państw członkowskich⁴⁷. Różnica między wielkimi kampaniami informacyjnymi i kampaniami krajowymi polegała na tym, że zniknęła ogólnounijna narracja kampanii lat 1996–2005. I chociaż często w tym samym czasie w sąsiednich krajach informowano o tym samym, tym razem kampanie miały charakter krajowy, a nie ogólnounijny. Od 2014 r., z powodu cięć w budżecie UE, zrezygnowano z kontynuowania tej współpracy, przerzucając na barki państw członkowskich obowiązki i ciężar finansowy prowadzenia działań informacyjnych⁴⁸. Komisja Europejska jedynie doraźnie udziela pomocy w niektórych działaniach informacyjnych państw członkowskich. Tym samym zakończyły się prawie 20-letnie wysiłki zaangażowania państw członkowskich w działania informacyjne o UE.

Nowym pomysłem w polityce informacyjnej Komisji Europejskiej na lata 2014–2020 jest wspólna komunikacja (*corporate communication*)⁴⁹. Nowość tego rozwiązania polega na tym, że Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej staje się głównym koordynatorem działań informacyjnych, których tematy i finanse są uzgadnianie z innymi dyrekcjami generalnymi i agendami Komisji Europejskiej. Każda z dyrekcji dysponuje środkami na działania informacyjne, a także w wielu programach i inicjatywach dostępne są na nie środki. Zadaniem Dyrekcji Generalnej ds. Komunikacji Społecznej jest połączenie działań różnych działów Komisji Europejskiej w realizacji wspólnych przedsięwzięć informacyjnych. Priorytetowe tematy informacyjne nadal wybiera Międzyinstytucjonalna Grupa ds. Informacji, a następnie poszczególne dyrekcje zgłaszają chęć udziału w działaniach informacyjnych na określony temat. Rok 2014 był rokiem pilotażowym tej nowej inicjatywy. Na wspólną kampanię pt. „UE

i konkurencyjności, bezpieczeństwo energetyczne, zarządzanie zasobami wodnymi, migracje, wybory do PE. Por. Council of the European Union, *EU common communication priorities for 2010*, 10531/10 INF 71, Brussels 2.6.2010 r., s. 1.

⁴⁷ Deloitte, *Horizontal evaluation of management partnerships*, Deloitte, Diegem 2014, s. 17–20.

⁴⁸ Council of the European Union, *Outcome of proceedings of the Working Party on Information on 13 September 2013*, 13832/13 API 81, INF 155, Brussels 20.9.2013 r., s. 4–5.

⁴⁹ European Commission, *Communication to the Commission from Vice-President Reding and Commissioner Lewandowski in agreement with President Barroso. Corporate communication under the Multiannual Financial Framework 2014–2020*, SEC(2013) 486, Brussels 23.9.2013 r.

działa dla ciebie” w sześciu krajach (w Hiszpanii, Niemczech, Polsce, Portugalii, Finlandii i na Łotwie) zdecydowały się dyrekcje generalne ds.: rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, klimatu, zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego, sprawiedliwości i konsumentów, gospodarki morskiej i rybołówstwa, polityki regionalnej i miejskiej, badań naukowych i innowacji oraz komunikacji społecznej, tworząc wspólnie budżet w wysokości prawie 13,5 mln euro. Celem pilotażu było dotarcie z przekazem do osób z neutralnym nastawieniem do Unii Europejskiej. W ocenie tego projektu stwierdzono, że kampania osiągnęła swoje cele. Z przekazem dotarło do 115 mln obywateli UE (koszt dotarcia do jednego obywatela oszacowano jako niski), a w badanych krajach podniosła się liczba osób z pozytywnym nastawieniem do UE⁵⁰.

Wnioski

Lata 2010–2014 stanowią nowy etap w polityce informacji Unii Europejskiej. Podstawowe determinanty tego okresu stanowią kryzys w strefie euro oraz znaczący spadek zaufania do Unii Europejskiej. Dodatkowo należałoby dodać, że cieniem na ten okres kładło się wspomnienie problemów ratyfikacyjnych konstytucji dla Europy oraz Traktatu z Lizbony. Problemy z ratyfikacją traktatu z Maastricht (1992), ustąpienie Komisji Europejskiej pod przewodnictwem Jacques’a Santera (1999), niepowodzenia z ratyfikacją konstytucji dla Europy (2005) zawsze wiązały się z żywą reakcją Komisji Europejskiej i z nowymi planami w polityce informacyjnej. Tym razem trudno jest doszukać się jakiegokolwiek reakcji na tę kryzysową sytuację. Jako podstawa działań informacyjnych nadal wskazywane są ustalenia zawarte w Partnerskim procesie komunikowania na temat Europy z 2007 r., bez żadnej korekty biorącej pod uwagę niespotykany w historii integracji europejskiej spadek zaufania do UE i do jej instytucji. Co więcej, jeżeli przyjąć, że zawarte w tym dokumencie wskazówki są nadal aktualne, to należałoby oczekiwać od Komisji rozwijania współpracy międzyinstytucjonalnej i współpracy z państwami członkowskimi. W 2014 r. Komisja Europejska zakończyła regularną współpracę informacyjną z większością państw członkowskich, wypowiadając umowy partnerstwa w zarządzaniu. Tym samym pozbawiła się wpływu na działania informacyjne państw członkowskich. Prawdopodobnie w takich warunkach wiele państw nie będzie prowadzić działań informacyjnych o UE, jeżeli nie zmuszą ich do tego jakieś szczególne okoliczności (np. prezydencja w Radzie UE).

⁵⁰ Coffey, Deloitte, *Evaluation of the European Commission corporate communication campaign*, European Commission, 2015, s. 119.

Nie najlepiej wygląda też współpraca z innymi unijnymi instytucjami. Jeżeli Komisja Europejska nie poddaje pod ogólnounijną debatę swoich rozwiązań informacyjnych na czas kryzysu, instytucje nie mogą wypowiedzieć swojego zdania w tej sprawie. Wyznaczane co roku przez Międzyinstytucjonalną Grupę ds. Informacji priorytety informacyjne trudno uznać za głos w dyskusji nad całą polityką informacyjną. Także coroczne debaty Parlamentu Europejskiego nad budżetem UE stanowią mało odpowiedni moment do dyskusji nad podstawowymi kwestiami polityki informacyjnej. Nic więc dziwnego, że wobec braku namysłu nad sytuacją pojawiały się dość kuriozalne pomysły promowania w 2010 r. ożywienia gospodarczego w UE. Na szczęście na czas zrezygnowano z pomysłu hucznego obchodzenia 10-lecia wprowadzenia euro do obiegu w 2012 r.⁵¹

Także pozycja instytucji odpowiedzialnych za tę politykę, głównie Dyrekcji Generalnej ds. Komunikacji Społecznej, w strukturach Komisji Europejskiej dowodzi, że problem polityki informacyjnej przestał być priorytetem. Dotyczy to zarówno drugiej kadencji Komisji Europejskiej pod przewodnictwem José Manuela Barosso, jak i nowej Komisji Europejskiej Jeana-Claude'a Junckera.

Projekt „Nowa narracja dla Europy” był jednocześnie działaniem komunikacyjnym, jak i próbą poszukiwania nowych rozwiązań dla polityki komunikacyjnej Unii Europejskiej. W badanym okresie ze strony UE nie pojawiła się propozycja nowej narracji. Należy także pamiętać, że polityka informacyjna pełni służebną rolę wobec całej działalności Unii Europejskiej. Jej zadaniem jest wzmacnianie oddziaływania UE na społeczeństwa państw członkowskich, ale trudno oczekiwać, aby zastąpiła rozwiązywanie konkretnych problemów UE. Tym samym należy uznać, że w badanym okresie polityka informacyjna UE realizuje program minimum.

Bibliografia

- Arrese Á., *Euro crisis metaphors in the Spanish press*, „Comunicación y Sociedad”, nr 2/2015.
- Bickes H., Otten T., Weymann L.Ch., *The financial crisis in the German and English press: Metaphorical structures in the media coverage on Greece, Spain and Italy*, „Discourse & Society”, nr 4/2014.
- Binzer Boholt S., *Europe in Question. Referendums on European Integration*, Oxford University Press, Oxford 2009.

⁵¹ Por. Europejski Bank Centralny, *Raport roczny 2011*, Europejski Bank Centralny, Frankfurt nad Menem 2012, s. 161–162; Europejski Bank Centralny, *Raport roczny 2012*, Europejski Bank Centralny, Frankfurt nad Menem 2013, s. 162–164.

- Boucher S., *If citizens have a voice, who's listening? Lessons from recent citizen consultation experiments for the European Union*, „EPIN Working Papers”, nr 24/2009.
- Braman S., *Defining information policy*, „Journal of Information Policy”, nr 1/2011.
- Brüggemann M., De Clerck-Sachsse J., Kurpas S., *Towards Communication? Evaluating the Activities of the European Commission in the field of Communication*, Centre for European Policy Studies, 2006.
- Coffey, Deloitte, *Evaluation of the European Commission corporate communication campaign*, European Commission, 2015.
- Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee, The Committee of the Regions on a new framework for co-operation on activities concerning the information and communication policy for the European Union*, COM(2001) 354 final, Brussels 27.6.2001 r.
- Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee, The Committee of the Regions on an information and communication strategy for the European Union*, COM(2002) 350 final, Brussels 2.10.2002 r.
- Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee, The Committee of the Regions on implementing the information and communication strategy for the European Union*, COM(2004) 196 final, Brussels 20.4.2004 r.
- Commission of the European Communities, *Communication to the Commission action plan to improve communicating Europe by the Commission*, SEC(2005) 985, Brussels 20.7.2005 r.
- Commission of the European Communities, *Communication to the Commission. Communicating about Europe via the Internet Engaging the citizens*, SEC(2007) 1742, Brussels 21.12.2007 r.
- Communication to the Commission. Communicating Europe through audiovisual media*, SEC(2008) 506/2, 24.4.2008 r.
- Cornelius I., *Information policies and strategies*, Facet Publishing, London 2010.
- Council of the European Union, *EU common communication priorities for 2010*, 10531/10 INF 71, Brussels 2.6.2010 r.
- Council of the European Union, *Outcome of proceedings of the Working Party on Information on 13 September 2013*, 13832/13 API 81, INF 155, Brussels 20.9.2013 r.
- Deloitte, *Horizontal evaluation of management partnerships*, Deloitte, Diegem 2014.

- Dobek-Ostrowska B., Wiszniowski R., *Teoria komunikowania publicznego i politycznego*, Astrum, Wrocław 2002.
- Enlargement: for or against?*, „Standard Eurobarometer”, nr 60/2003.
- EUR-Lex, <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html> [dostęp 28.01.2016].
- Europe by Satellite, <http://ec.europa.eu/avservices/ebs/schedule.cfm> [dostęp 28.01.2016].
- European Commission, *Commission decision on adopting the 2013 annual work program on contracts for the pilot project “New Narrative on Europe” serving as financing decision*, C(2013) 289, Brussels 25.1.2013 r.
- European Commission, *Communication to the Commission from Vice-President Reding and Commissioner Lewandowski in agreement with President Barroso. Corporate communication under the Multiannual Financial Framework 2014–2020*, SEC(2013) 486, Brussels 23.9.2013 r.
- European Commission, *The Juncker Commission: A strong and experienced team standing for change*, IP/14/984, Brussels 10.9.2014 r.
- Europejski Bank Centralny, *Raport roczny 2011*, Europejski Bank Centralny, Frankfurt nad Menem 2012.
- Europejski Bank Centralny, *Raport roczny 2012*, Europejski Bank Centralny, Frankfurt nad Menem 2013.
- Gomis A., *Integration, Interaction and Accessibility. Developments in Government Communication in: Challenges in Communication. State of the Art and Future Trends*, red. E. Denig, A. Weising, International Public Relations Association, London 2000.
- Gramberger M.R., *Die Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Kommission 1952–1996. PR zur Legitimation von Integration?*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1997.
- Information, communication, openness*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1994.
- Introduction of the euro in Lithuania*, „Flash Eurobarometer”, nr 402/2014.
- Introduction of the euro in the more recently acceded member states*, „Flash Eurobarometer”, nr 377/2013.
- Jo S.-S., *European Myths. Resolving the crisis in the European Community/European Union*, University Press of America, Lanham 2007.
- Komisja Wspólnot Europejskich, *Biała księga w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej*, COM(2006) 35 końcowy, Bruksela 1.2.2006 r.
- Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów. Wkład Komisji w okres refleksji i plany na przyszłość: Plan D dla demokracji, dialogu i debaty*, COM(2005) 494 końcowy, Bruksela 13.10.2005 r.

- Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Partnerski proces komunikowania na temat Europy*, COM(2007) 568 końcowy, Bruksela 3.10.2007 r.
- Konstytucja Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 roku (według stanu prawnego na dzień 1 stycznia 2004 r.)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wlochy.html> [dostęp 28.01.2016].
- Limonard B., Pelkmans J., *EPIN Briefing note: The Netherlands and the future of Europe Convention*, European Policy Institutes Network, The Hague 2003.
- Maastricht: for or against?*, „Standard Eurobarometer”, nr 38/1992.
- Meyer Ch., *Political Legitimacy and the Invisibility of Politics: Exploring the European Union Communication Deficit*, „Journal of Common Market Studies”, nr 4/1999.
- Michailidou A., *Democracy and New Media in the European Union: Communication or Participation Deficit?*, „Journal of Contemporary European Research”, nr 4/2008.
- Nancy J., *Major changes in the European public opinion towards the EU since 1973*, European Parliament, 2015, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/558350/EPRS_STU\(2015\)558350_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/558350/EPRS_STU(2015)558350_EN.pdf) [dostęp 28.01.2016].
- Norris P., *Representation and the democratic deficit*, „European Journal of Political Research”, nr 2/1997.
- Obserwatorium Legislacyjne, <http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do> [dostęp 28.01.2016].
- Ogonowska A., *Internet w polityce komunikacyjnej Unii Europejskiej*, „Studia Medioznawcze”, nr 2/2012.
- Ogonowska A., *Kampanie informacyjne programu PRINCE Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, nr 1/2010.
- Przewodniczący Barroso przedstawia skład nowej Komisji*, IP/09/1837, Bruksela 27.11.2009 r.
- Rafter K., *Voices in the crisis: The role of media elites in interpreting Ireland's banking collapse*, „European Journal of Communication”, nr 5/2014.
- Reflection on Information and Communication Policy of the European Community*, March 1993.
- Rowlands I., *Understanding information policy: concepts, framework and research tools*, „Journal of Information Science”, nr 1/1996.
- Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Dz. Urz. L 145 z 31.5.2001 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. L 65 z 11.3.2011 r.

Spanier B., *Europe, anyone? The "Communication Deficit" of the European Union Revisited*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2012.

The euro crisis in the media. Journalistic coverage of economic crisis and European institutions, red. R.C. Picard, I.B. Tauris, London–New York 2015.

Treaty of Maastricht, „Standard Eurobarometer”, nr 37/1992, s. 45.

Van Brussel A., *From Informing to Interacting? Exploring the European Commission's Communication Strategy "to be all ears"*, „Journal of Contemporary European Research”, nr 1/2014.

Vincze H.O., *'The Crisis' as a journalistic frame in Romanian news media*, „European Journal of Communication”, nr 5/2014.

Słowa kluczowe: Komisja Europejska, polityka informacyjna, spadek zaufania, kryzys w strefie euro

Key words: the European Commission, information policy, drop in trust, the Eurozone crisis

Abstract

The European Commission's Information Policy in 2010–2014

The article refers to the information policy conducting by the European Commission in 2010–2014. In examined period the European Union faced the Eurozone crisis and substantial drop in trust in itself and its institutions. The paper looks for answers a question „in which way the European Commission information policy has coped with these two problems”. In order to find the answer it was reminded the ways the European Commission in its information policy reacted to crisis situations in 1993–2009 and then it was compared to its response to the last crisis. The analysis has encompassed the structure of institutions responsible for the policy execution, the strategic documents, the main information initiatives and cooperation with the member states. In the results it was established that in examined period the European Commission did not present true plan of information activities which would be able to support the process of overcoming the crisis. The process of minimisation of the information activities was also noticed clearly what proves the unbelief in its effectiveness. This is demonstrated also by institutional solutions in the European Commission. The information policy from the priority position was put on the sidelines of the European Union interests.

RECENZJE
I
OMÓWIENIA





W poszukiwaniu finalité politique Unii Europejskiej. Aspekty teoretyczne i praktyczne, red. Luiza Wojnicz, Dorota Rdzaneck, Monika Potkańska, Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego i Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego, Szczecin–Warszawa 2015, 229 s., ISBN 978-83-923030-9-1

W wyniku kilku nakładających się na siebie kryzysów, z których za najważniejsze należałoby uznać strukturalny kryzys strefy euro oraz kryzys bezpieczeństwa na granicach, który wybuchł w roku 2014 w związku z wydarzeniami na Ukrainie, a w roku następnym przekształcił się w bezprecedensowy kryzys migracyjny, Unia Europejska (UE) najwyraźniej znalazła się na rozdrożu. Akurat co do tego stwierdzenia panuje wyjątkowa zgodność. Jednakże pomysłów i koncepcji na wyjście z tego ostrego wirażu jest niemal tyle, co autorów: każdy poważniejszy ośrodek polityczny i każda partia w poszczególnych państwach członkowskich wychodzą z własnymi pomysłami. Jedni chcą naprawy istniejących mechanizmów i struktur, wspierając tym samym poszukiwania nowych rozwiązań ze strony unijnych instytucji, inni, ci niestety w coraz większej liczbie, przepowiadają natomiast albo rozpad, albo ograniczenie ambicji projektu europejskiej integracji co do treści lub jej zakresu (np. pomysły „małego Schengen” czy „twardego jądra integracji”). Ta debata trwa w najlepsze na szczeblu politycznym, medialnym, a także w środowisku analitycznym i naukowym.

W tym sensie to zbiorowe przedsięwzięcie dwóch ważnych placówek naukowych zajmujących się europejską integracją, ze Szczecina i z Warszawy, należy uznać za wyjątkowo trafione zarówno co do terminu, jak i podjętej oraz badanej tematyki, czyli – znanego już od dawna w europejskiej frazeologii – *finalité politique*, które w tej akurat publikacji jest rozumiany jako „końcowy cel polityczny, jaki powinna osiągnąć UE, a więc jej kształt organizacyjny, forma prawno-ustrojowa, wielkość terytorialna” (s. 195). Przy czym jeden z autorów, Janusz Ruskowski, dodaje do tego, że jest to cel wieloaspektowy: polityczny, prawny, ekonomiczny, ustrojowy, geograficzny, społeczny itd. (s. 16). Chodzi zatem o to, jaki kształt ostatecznie UE przybierze w każdej możliwie dziedzinie.

Tymi zagadnieniami zajęło się w niniejszym tomie aż 13 autorów, głównie ze Szczecina (7). Zbadali oni różne aspekty, teoretyczne i praktyczne,

związane z poszukiwaniem ostatecznego kształtu UE. Pracę podzielono na trzy części, poszukując po pierwsze, teoretycznych i koncepcyjnych prób wyjaśniania tego zagadnienia, po drugie, rozwiązań empirycznych oraz po trzecie, przedstawiając niektóre rozwiązania w politykach sektorowych UE.

Jak zawsze w przypadku prac zbiorowych, mimo ściśle nakreślonej tematyki oraz założenia badawczego, rozstrzelenie tematyczne zamieszczonych w tomie artykułów naukowych jest dosyć duże. Po zasadniczym dla części pierwszej artykule J. Ruszkowskiego, dokonującego wnikliwego przeglądu najważniejszych teorii europeistycznych poszukujących *finalité politique*, przychodzą bowiem ciekawe i wnikliwe rozważania Jacka Czaputowicza i Kamila Ławniczaka nt. potencjału badawczego studiów europejskich w naszym kraju czy Rafała Riedla nt. rosnącej fali eurosceptycyzmu na naszym kontynencie. Pewnym uzupełnieniem do analizy J. Ruszkowskiego są natomiast rozważania Kazimierza Łastawskiego nt. polskich pomysłów integracji europejskiej na przestrzeni dziejów, których okazuje się być całkiem sporo.

W części drugiej pracy zamieszczono pięć studiów. Tomasz G. Grosse podkreśla już w tytule, że nie doszło do „przełomu instytucjonalnego” w procesie integracji. Marek Żurek zastanawia się i prognozuje, jak będzie funkcjonowała Rada Europejska pod kierownictwem Donalda Tuska. Monika Potkańska analizuje kwestie bezpieczeństwa europejskiego pod względem instytucjonalnym, niestety, co zrozumiałe, jeszcze bez analizy ostatniego kryzysu migracyjnego. Jacek Sroka bada zagadnienie europeizacji grup interesu i eurolobbingu. Natomiast Luiza Wojnicz zajmuje się kwestią zaangażowania UE w zwalczanie terroryzmu, wychodząc w swym tekście od głośnego ataku na redakcję „Charlie Hebdo” w Paryżu (później, jak wiemy, doszło w 2015 r. w Paryżu do o wiele bardziej spektakularnego ataku terrorystycznego, który wstrząsnął i Francją, i Europą).

Część trzecia, najbardziej zróżnicowana tematycznie, zawiera trzy studia. Dorota Rdzanek bada zagadnienie wspólnej polityki rolnej i funduszy unijnych i ich wpływy na politykę Polski po akcesji do UE. Marcin Orzechowski opisał, tak ważne ostatnio, zagadnienie polityki wschodniej UE, w tym projektu Partnerstwa Wschodniego. I wreszcie Janusz Jartyś zajmuje się prawami osób ujętymi w terminie LGBT (*Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender*) w kontekście polskim.

Trudno oczywiście znaleźć wspólny mianownik dla tak zróżnicowanej mimo wszystko tematyki badawczej. Nie powinno więc dziwić, że próbę dokonania – pobieżnego i krótkiego – podsumowania dokonuje jedynie jedna ze współredaktorek tomu, D. Rdzanek, dochodząc do oczywistej konkluzji, że „nie ma jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jaki będzie

ostateczny kształt UE”. Podkreśla ona jednak, jak najbardziej słusznie, że w świetle nowych wydarzeń i wyzwań, na jakie UE natrafiła ostatnio na swej drodze, podjęta w tym tomie tematyka jest i aktualna, i bardzo ważna, jak też wymaga kontynuacji, gdyż spór o Europę i UE jako jej uosobienie instytucjonalne wciąż jest aktualny.

Pozostaje kwestia indywidualnego wyboru i zainteresowań, które z zamieszczonych w tomie analiz uzna się za najważniejsze lub najbardziej interesujące. Nie ma jednak wątpliwości, że szczególnie ważny z punktu widzenia tytułowego zagadnienia jest otwierający tom przeglądowy tekst J. Ruszkowskiego, pokazujący różne teorie integracji europejskiej i zwracający uwagę, że sprowadzają się one w gruncie rzeczy do trzech pojęć, ukutych niegdyś przez znanego teoretyka Philippa C. Schimtttera: *Federatio*, *consortio*, *confederatio*. Autor słusznie podkreśla, że dość długo główny nurt tych rozważań prowadził ku jakimś rozwiązaniom federacyjnym, które jednakże zostały podminowane i podważone w referendum narodowych we Francji i w Holandii wiosną 2005 r. i od tamtej pory projekty i postulaty federacyjne, z tym bodaj najbardziej głośnym Joschki Fischera z 2000 r., znalazły się w odwrocie. W ich miejsce nasiliły się natomiast projekty różnych rozwiązań międzyrządowych, od kolektywnego zarządzania w wielu dziedzinach (*consortio*), po nabierające ostatnio coraz większej mocy i rozmachu postulaty konfederacyjne, a więc współpracy suwerennych państw. Zastąpiły one dość wyraźnie poszukiwania rozwiązań ponadnarodowych.

Rozważania te, w wymiarze już bardziej praktycznym, a więc analizy stosowanych w UE rozwiązań instytucjonalnych, kontynuuje T. Grosse. Stawia on już bardziej wyrazistą tezę (s. 81), zgodnie z którą wspomniane referenda we Francji i w Holandii w istocie rzeczy „zablokowały” poszukiwania rozwiązań federacyjnych, prowadząc przy okazji – dodajmy od siebie – do swego rodzaju kryzysu konstytucyjnego w ramach UE, a części eurokratycznych elit odbierając pomysły i wizje dalszej współpracy. Grosse ma rację, dowodząc, że zastępowanie koncepcji federacyjnych rozwiązaniami konfederacyjnymi było i jest ściśle związane z przebiegiem kryzysu w strefie euro, w wyniku którego spadło wzajemne zaufanie, a większość państw członkowskich zaczęła opowiadać się za coraz luźniejszą strukturą współpracy suwerennych państw, czyli konfederacją.

UE na dzień dzisiejszy to swoista mieszanka rozwiązań federacyjnych, których synonimem jest Komisja Europejska, oraz konfederacyjnych, czyli międzyrządowych, czego dowodem jest funkcjonowanie Rady Europejskiej, a więc gremium decyzyjnego złożonego z szefów rządów i głów państw. T. Grosse ma bardzo dużo racji, gdy pisze: „Utrzymywanie dysonansu między bardzo rozbudowaną sferą władzy instytucji technokratycz-

nych a deficytem instytucji politycznych w Europie wydaje się na dłuższą metę niestabilne i konfliktogenne” (s. 98). Teza ta została sformułowana jeszcze przed kryzysem związanym z masową migracją zmierzającą ku Europie, która w 2015 r. jeszcze ostrzej i wyraziście pokazała to napięcie.

Czy z nakładających się kryzysów to właśnie państwa członkowskie, mające odpowiedni mandat polityczny i środki finansowe, a nie bardziej labilne instytucje unijne i ponadnarodowe, co warto przypominać – tak głośnym ostatnio – eurosceptykom, wołającym o prymat w Europie, wyjdą jako zwycięskie? Może tak być, czego dowodem jest wnikliwe, uzupełnione odpowiednimi zestawieniami i tabelami, studium R. Riedla nt. wyraźnie rosnącej (tu także chodzi o tezy sformułowane przed ostatnim kryzysem migracyjno-uchodźczym, który zjawisko jeszcze wzmocnił) fali eurosceptycyzmu w UE. Wszystko wskazuje na to, że należy się zgodzić z wnioskiem tego autora, który pisze: „Najprawdopodobniej obserwujemy definitywny koniec *«permissive consensus»*, kiedy to proces integracyjny rozwijał się przy milczącej akceptacji stolic państw członkowskich, ich elit i społeczeństw” (s. 75). Jest bowiem faktem stwierdzonym empirycznie, że eurooptymizm dominujący jeszcze przed dekadą, w czasie przystępowania Polski i okolicznych państw do EU, ostatnio został zastąpiony przez eurosceptycyzm, w wyniku najpierw światowego kryzysu gospodarczego w 2008 r., a jeszcze bardziej kryzysu bezpieczeństwa z 2014 r. oraz migracyjnego z 2015 r. A na to wszystko nałożyło się jeszcze wyzwanie ze strony terroryzmu, który to bój – zdaniem L. Wojnicz, w czym nie jest odosobniona – UE po prostu przegrywa (s. 151).

Jaka więc w takim kontekście czeka nas przyszłość w ramach UE? Wydaje się, że warto przytoczyć fragment wnikliwego tekstu znanego analityka Timothy’ego Gartona Asha, zacytowany *in extenso* przez M. Orzechowskiego: „Można przytoczyć dużo argumentów na rzecz tego, by być Szwajcarią. Pytanie tylko – Czy nam, Europejczykom, odpowiada taka wizja? Czy to szczyt naszych aspiracji w XXI wieku? Podejrzewam, że w głębi serca wielu z nas odpowiada «tak». Problem polega na tym, że na dłuższą metę, wybierając Wielką Szwajcarię, zaprzepaścimy stopniowo szansę, aby się nią rzeczywiście stać” (s. 177).

To ważne przesłanie, które warto przypominać eurosceptykom wołającym o „współpracę suwerennych państw”. Jeśli chcą konfederacji, a więc takiej „nowej Szwajcarii”, to muszą pamiętać, że zarówno z teoretycznej definicji, jak i z praktycznych doświadczeń jednoznacznie wynika, iż jest to z natury rzeczy luźna współpraca państw, wcześniej czy później narażona na konflikt interesów podmiotów w niej najsilniejszych. Konfederacja, jak świadczy historia, nigdy nie była rozwiązaniem trwałym, a tym bardziej wyrazistym i silnym w stosunku do przeciwników czy rywali z zewnątrz.

Szukając *finalité politique*, które w świetle narastających ostatnio kryzysów coraz bardziej zaczyna przybierać formę współpracy konfederacyjnej, warto przypominać siłom i osobom je forsującym, że nie jest to bynajmniej najlepsze antidotum na zakusy i aspiracje naszych przeciwników, gdziekolwiek oni są. Nawet najlepiej funkcjonująca konfederacja nie będzie, z założenia, dobrym zabezpieczeniem naszych wspólnych interesów, a tym samym może sprowadzić UE i jej państwa członkowskie do rangi i roli przedmiotów w rękach innych wielkich mocarstw, które grają pierwszorzędną rolę na dzisiejszej scenie globalnej. Z europejskich podziałów może być zadowolona Rosja czy bliskowschodnie kolosy, jak Iran czy Arabia Saudyjska. Ambiwalentny stosunek do podzielonej Europy mają i będą miały wschodzące rynki, od najdynamiczniejszych Chin począwszy. Dlatego, kto wie, czy jedną z najbardziej kluczowych prób ucieczki do przodu nie jest koncepcja nowej współpracy euroatlantyckiej, zwarta w pomysłach utworzenia Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji (TTIP), wspomniana (s. 112), choć głębiej nieanalizowana w tej ciekawej i cennej, wielowymiarowej i wielowątkowej pracy przez P. Żurka. Nadszedł bowiem czas poszukiwania nowych rozwiązań dotyczących przyszłości Europy i UE, do czego ta lektura nie tylko zachęca, lecz także daje odpowiedni zakres materiału do dalszych rozważań i przemyśleń.

Bogdan Góralczyk

***The European Union and Poland – Problems and Achievements*, red. Artur Adamczyk, Przemysław Dubel, Centre for Europe, University of Warsaw, Warsaw 2013, 185 s., ISBN 978-83-7561-559-3**

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej było, jest i będzie przedmiotem wielu analiz politycznych, prawnych, społecznych i gospodarczych. Szczególnie istotne są te prowadzone przez naukowców i uwzględniające wiele dyscyplin naukowych. W takich przypadkach eliminowany jest podstawowy mankament niektórych prac: jednostronne spojrzenie na konsekwencje akcesji Polski do Unii Europejskiej. Przedstawiona do recenzji książka jest świetnym przykładem wielokierunkowego podejścia do analizy skomplikowanych efektów członkostwa w UE zarówno w wymiarze czysto ekonomicznym, jak i prawnym, politycznym oraz społecznym. Z oczywistych powodów nie obejmuje ona wszystkich

aspektów udziału Polski w integracji europejskiej, jednakże w doskonały sposób stanowi logiczny zbiór ośmiu wielopłaszczyznowych analiz doświadczeń płynących z członkostwa w Unii Europejskiej. Książka pt. *The European Union and Poland – Problems and Achievements* została przygotowana i wydana przez pracowników naukowych Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego z udokumentowanym, wieloletnim dorobkiem w tej sferze.

Analizę ekonomiczno-społecznych konsekwencji akcesji Polski do UE rozpoczyna rozdział autorstwa Kamila Zajączkowskiego oraz Marty Pachockiej pt. *Członkostwo w UE a Polska wobec wyzwań globalnych. Wybrane zagadnienia*. Celem rozdziału była identyfikacja wybranych wyzwań globalnych, przed którymi stoi Unia Europejska, a tym samym Polska, oraz określenie głównych konsekwencji dla procesów integracyjnych oraz pozycji UE na świecie. Autorzy słusznie zauważyli, że Polska, przystępując do Unii Europejskiej, stała się jednocześnie częścią „globalnego aktora”, jakim jest Unia Europejska ze wszystkimi tego pozytywnymi i negatywnymi efektami. W celu przeprowadzenia szczegółowej analizy trafnie zidentyfikowano trzy globalne wyzwania dla świata, w którym UE i Polska muszą zdefiniować swoje stanowiska: a) wojny, konflikty i związane z nimi operacje zarządzania kryzysowego UE, b) bieda, ubóstwo oraz związana z tym pomoc rozwojowa UE, a także c) migracje i z tym związana polityka imigracyjna UE. Tak określonym kluczowym zagadnieniom podporządkowano czytelny układ reszty rozdziału.

W odniesieniu do kwestii związanych z misjami zarządzania kryzysowego Unii Europejskiej na świecie autorzy słusznie zwrócili uwagę na zmiany w podejściu do przenikających się wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WP-BiO) jako immanentnych składowych kompleksowej strategii działania UE na świecie. Słusznie również wskazano, że WPBiO powinna stanowić wartość dodaną wobec NATO, a w żadnym wypadku jej wspieranie nie powinno być uznawane za działania konkurencyjne wobec Paktu Północnoatlantyckiego. Na uwagę zasługuje bardzo precyzyjny i rzetelny przegląd głównych misji, w których brała udział Polska, jak też identyfikacja kluczowych celów, które jej przyświecały. Słusznie określono również, że nowe wyzwania globalne wymagają zaangażowania Polski zarówno na poziomie politycznym, jak i militarnym na całym świecie, a nie tylko w najbliższym otoczeniu geograficznym. Wydaje się, że bardzo dobrym podsumowaniem tej części jest wskazanie, że w obecnej sytuacji międzynarodowej dysponowanie tylko potęgą gospodarczą nie wystarcza, aby skutecznie zabezpieczyć podstawowe interesy geopolityczne Unii i jej państw członkowskich.

W kolejnej części rozdziału pierwszego spróbowano odpowiedzieć na pytanie, czy globalne problemy rozwojowe są również problemami Polski. W związku z tym przedstawiono zakres unijnej polityki rozwojowej oraz udział Polski w jej formowaniu i realizacji. Autorzy zauważyli, że sukcesywnemu wzrostowi środków przekazywanych przez Polskę do budżetu UE nie towarzyszy dynamiczny wzrost środków przeznaczanych na pomoc dwustronną, lecz wciąż dominuje pomoc wielostronna. Nie jest to jednak sytuacja specyficzna dla Polski, a wspólna dla wszystkich nowych państw członkowskich. Przy ocenie tej polityki zwrócono uwagę, że Polska w zbyt małym stopniu wykorzystuje dostępne instrumenty pomocy rozwojowej do budowania swojej pozycji politycznej i ekonomicznej, sugerując jednocześnie konieczność skupienia większej uwagi na projektach związanych z energetyką, klimatem czy łączących biznes i rozwój. Bez kwestionowania politycznej wartości zaangażowania Polski w aspekty międzynarodowe należy jednak zaznaczyć, że nie można zapominać o konsekwencjach ekonomicznych, tradycyjnych relacjach jedynie niektórych państw z regionem np. afrykańskim i potencjalnych kosztów oraz możliwości pełnego włączenia się przez Polskę w politykę rozwojową.

Jako trzecie wyzwanie, przed którym stoi Unia Europejska, prawidłowo zidentyfikowano migracje międzynarodowe. Temat ten jest szczególnie wrażliwy obecnie – w połowie 2015 r., jednakże wydaje się, że nie należy próbować go rozwiązywać tymczasowymi instrumentami. W tym kontekście bardzo pozytywnie należy ocenić analizę ewolucji europejskiej polityki migracyjnej wobec ruchów obywateli spoza UE. Wykazano również wspólne elementy polskiej polityki migracyjnej, jej dostosowania i „europeizację” wobec działań UE, stanowiących odpowiedź na wyzwania światowe. Wydaje się jednak, że oprócz tradycyjnych wartości europejskich, które wskazują na prowadzenie polityki migracyjnej o charakterze solidarnościowym, należałoby również uwzględnić w niej elementy ekonomiczne, kulturowe oraz tradycyjne, historyczne powiązania niektórych państw UE z krajami pochodzenia migrantów.

Rozdział drugi recenzowanej książki, autorstwa Dariusza Milczarka, zawiera analizę ewolucji wpływu Polski na kształtowanie polityki wschodniej UE. Autor słusznie stawia pytanie dotyczące skuteczności polityki europejskiej wobec Wschodu w obliczu sytuacji na Ukrainie. Wydaje się, że głównym problemem tej polityki jest trudność w ustaleniu wspólnych celów jej realizowania akceptowalnych przez wszystkie państwa członkowskie UE. W rozdziale tym dokonano szczegółowej analizy różnych koncepcji dotyczących zakresu terytorialnego, wybierając, jak się wydaje, najlepszą: „politykę wobec Europy Wschodniej”. Następnie przedstawiono genezę polityki wschodniej UE, wybijając najważniejsze daty, logicz-

nie łącząc wydarzenia oraz reakcje świata na kluczowe i historyczne zjawiska zachodzące w omawianym regionie. Na uwagę zasługuje wielostronne spojrzenie na wspomniane wydarzenia, ukazujące stopień ich znaczenia z różnych perspektyw, w tym Unii Europejskiej, NATO, Rosji.

Szczególnie interesujące i nowatorskie wydaje się ukazanie koncepcji podziału polityki wschodniej UE na Partnerstwo Wschodnie oraz partnerstwo strategiczne z Rosją. Ze względu na poczynione na wstępie założenia skupiono się przede wszystkim na pierwszym filarze, co wskazuje na potrzebę dalszych badań w kierunku relacji UE–Rosja. Szczegółowa analiza partnerstwa wschodniego została podporządkowana badaniu założeń, instytucji i mechanizmów jego oddziaływania. Wydaje się, że bardzo istotną, z ekonomicznego punktu widzenia, omówioną w tym rozdziale częścią składową partnerstwa wschodniego są umowy stowarzyszeniowe oraz porozumienie o pogłębionym i kompleksowym wolnym handlu. Mimo że nie skupiono się w tej części na aspektach ekonomicznych wskazano na kluczowe elementy dotyczące liberalizacji wymiany handlowej, która, jak się okazało, stanowiła kluczowy element sporny między UE a Rosją. Odniesiono się jednak również do kwestii wizowych bardzo ważnych dla zwykłych obywateli, na co dzień oceniających efekty zbliżania państw Europy Wschodniej do UE.

Na szczególną uwagę zasługuje bardzo czytelnie przedstawiona rola Polski jako inicjatora i realizatora polityki wschodniej UE. Oprócz omówienia zaangażowania w budowę i promocję polityki wschodniej, co wydaje się być w pełni słuszne, na uwagę zasługuje, specyficzne rozumienie pojęcia „realizatora polityki wschodniej UE”. Wydaje się, że jedynym egzekutorem polityki zagranicznej powinna być Unia Europejska, jako cała organizacja międzynarodowa. Autorowi udało się jednak w doskonały sposób zidentyfikować „realizatora” – Polskę oraz „sposoby realizacji” i wykorzystywane narzędzia. Jest to jedna z niewielu prób wdrażania pewnej koncepcji Polski jako kraju inicjującego i europeizującego ją w postaci polityki unijnej, a następnie prawie samodzielnie implementującego jej narzędzia. Rozdział ten zakończono przeglądem głównych sukcesów i porażek, obiektywnie wskazując i analizując ich konsekwencje. Jednakże na szczególną uwagę zasługuje doskonałe powiązanie przyczyn z trudnościami w prowadzeniu polityki wschodniej, zarówno indywidualnie przez Polskę, jak i Unię Europejską. W konkluzjach zidentyfikowano i oceniono pozytywne i negatywne opinie na temat efektywności i skuteczności prowadzenia polityki wschodniej UE. Słusznie pod koniec rozdziału uznano, że w aktualnej konfiguracji politycznej w Europie Polska ma historyczną szansę, aby stać się swoistym pomostem między zachodnią i północną częścią kontynentu (do której już organizacyjnie należy) a całym szeregiem krajów Europy Wschodniej.

Analizując pozycję Polski w UE oraz na arenie międzynarodowej trudno abstrahować od wymiaru regionalnego. W związku z tym bardzo pozytywnie należy ocenić umiejscowienie doskonałego rozdziału autorstwa Artura Adamczyka pt. *Współpraca państw Grupy Wyszehradzkiej na forum Unii Europejskiej – doświadczenia i wyzwania*. Autor po przedstawieniu genezy Grupy Wyszehradzkiej (*Visegrad Four Countries – V4*) szybko przechodzi do identyfikacji głównych punktów i form współpracy V4 na forum Unii Europejskiej. Mimo że V4 powstała z pobudek zarówno ekonomicznych, jak i politycznych, to, jak wskazuje autor, szybko po akcesji do UE okazało się, że bardzo trudno znaleźć wspólne platformy działania oraz dalekosiężne cele, które cementowałyby współpracę na forum Unii Europejskiej. Niestety, jak słusznie zauważono, im bardziej państwa V4 analizowały meandry polityk unijnych i szczegóły decyzji zawartych w kolejnych unijnych aktach prawnych, tym większe pojawiały się różnice między ich narodowymi interesami. Zdecydowanie trafnie wskazano, że trzy państwa Grupy Wyszehradzkiej (Słowacja, Czechy oraz Węgry) w obawie przed dominacją Polski, jako większego partnera w tym czworokącie, z dystansem podchodzą do wielu jej inicjatyw.

Mimo zidentyfikowania powyższych problemów udało się wyodrębnić wspólne płaszczyzny współpracy państw Grupy Wyszehradzkiej: negocjacje perspektywy finansowej 2007–2013, wymiar wschodni polityki UE, elementy europejskiej polityki energetycznej oraz pakietu energetyczno-klimatycznego. W tych ramach zidentyfikowano kluczowe interesy narodowe państw V4 oraz zakres potencjalnych i realnych płaszczyzn współpracy. Precyzyjnie przeanalizowano działania podejmowane przez polską dyplomację, określono ich zakres, charakter oraz adresatów, nie tylko z Grupy Wyszehradzkiej, lecz także łącznie z innymi państwami członkowskimi UE, wskazując na możliwe pola sukcesu i ostateczne rezultaty. Co bardzo istotne, nie ograniczono się jedynie do analizy sytuacji i stanowisk państw V4 wobec podnoszonych problemów, szczególnie w ramach Partnerstwa Wschodniego, ale również przedstawiono szerszy kontekst międzynarodowy, z uwzględnieniem opinii, komentarzy i działań innych zainteresowanych państw z UE, jak i spoza Unii.

Na szczególną uwagę zasługuje uwzględnienie w omawianej analizie podnoszenia koncepcji mogących mieć negatywny wpływ na spójność Grupy Wyszehradzkiej. Przykładem takim jest choćby projekt współpracy naddunajskiej Rumunii i Austrii. Ponadto w czytelny, rzetelny i precyzyjny sposób przedstawiono potencjalne wyzwania dla dalszej współpracy Grupy Wyszehradzkiej na forum Unii Europejskiej. Właściwie zaliczono do nich konflikt na Ukrainie i próbę zapewnienia spójności stanowiska Unii Europejskiej w tej sferze. Na uznanie zasługuje prezentacja, w wywa-

żony sposób, stanowiska Polski oraz pozostałych państw V4 w odniesieniu do sankcji Unii Europejskiej wobec Rosji. Było to szczególnie trudne, gdyż wielość stanowisk, ich zmian i modyfikacji oraz pojawiających się nowych koncepcji zdecydowanie utrudniła autorowi ich prezentację. Należy jednakże uznać, że z pełnym sukcesem poradził on sobie z tym zadaniem, umiejętnie umiejscawiając czasem odmienne stanowiska państw V4 na linii osi czasu wyznaczającej daty kluczowych decyzji Unii Europejskiej w tej sferze. Na zakończenie słusznie wskazano, że przeprowadzona analiza funkcjonowania Grupy Wyszehradzkiej pozwala uznać, że na pewno jest to grupa widoczna na forum UE (efektowna), ale nie do końca skuteczna.

Nieco inny nurt badań rozpoczyna tekst Przemysława Dubla pt. *Polska w Unii Europejskiej – dekada sukcesów czy problemów*. Część ta została poświęcona konsekwencjom wykorzystywania funduszy europejskich w Polsce. Wskazano w niej zarówno na pozytywne, jak i negatywne efekty wspierania ze środków unijnych projektów społecznych realizowanych w Polsce. W tym celu umiejscowiono działania prowadzone w Polsce w szeroko rozumianym kontekście polityki regionalnej Unii Europejskiej. Słusznie zwrócono uwagę na znaczenie polityki regionalnej jako płaszczyzny współpracy administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego. Warto jednakże zauważyć, że koncepcje wykorzystania funduszy europejskich na poziomie regionalnym powinny być co najmniej konsultowane z ostatecznymi beneficjentami – przedsiębiorcami, od których przedsiębiorczości zależy zarówno wzrost gospodarczy, rozwój społeczno-ekonomiczny, tworzenie nowych miejsc pracy, jak i wdrażanie innowacyjnych rozwiązań.

W dalszych rozważaniach słusznie wskazano, że jako cele polityki regionalnej zidentyfikowano na poziomie UE zarówno wspieranie konkurencyjności, jak i zmniejszanie nierówności międzyregionalnych. Koncepcja ta, co warto zaznaczyć, wydaje się być słuszna, choć w rzeczywistości trudna do zrealizowania. Pozostaje bowiem otwarta w ekonomii dyskusja na temat relacji między zwiększaniem zdolności do konkurencyjności przedsiębiorców na rynkach międzynarodowych oraz przyspieszeniem wzrostu gospodarczego w celu „doganiania” lepiej rozwiniętych regionów UE (konwergencja). Kolejne części tego rozdziału zostały poświęcone prezentacji wielkości dostępnych i wydatkowanych środków z funduszy europejskich w perspektywie 2004–2006 oraz 2007–2013.

W rozdziale tym wskazano również najważniejsze bariery w wykorzystaniu funduszy europejskich. Na podstawie przeprowadzonych badań ujawniono główne ograniczenia krępujące swobodę działania firm pozyskujących środki unijne. Warto jednakże zauważyć, że znaczące wymaga-

nia administracyjne i finansowe odnośnie do potencjalnych beneficjentów środków publicznych, jakimi są fundusze europejskie, powinny zapewnić właściwe i efektywne wykorzystanie pieniędzy podatników europejskich. Na zakończenie wskazano, że bariery tworzą w rzeczywistości dodatkowe koszty zarówno po stronie beneficjenta, jak i instytucji ogłaszających konkursy i prowadzących projekty, a niestety do tej pory żadna instytucja nie pokusiła się o ich oszacowanie. Ta konstatacja jest zdecydowanie zaproszeniem do prowadzenia dalszych interesujących badań w tym temacie.

Kontynuacją rozważań o wpływie akcesji Polski do Unii Europejskiej na gospodarkę jest kolejny rozdział, pt. *Konwergencja i zachowanie konkurencyjności – problemy polskiej gospodarki w Unii Europejskiej*. Autor – Kazimierz Ryc – stawia jednoznaczne tezy o istotnym wpływie członkostwa w UE na konkurencyjność polskiej gospodarki oraz konieczność przystąpienia do strefy euro. Udowodnienia tych spostrzeżeń należy poszukiwać w kolejnych częściach tego rozdziału. Wskazano w nich m.in., że ceno-wa konkurencyjność przestaje być jednoznaczną przesłanką zwiększającą atrakcyjność inwestycyjną Polski.

Co najmniej wątpliwość budzi jednoznaczne stwierdzenie o niewidzialnej ręce wolnego rynku, która źle kierowała inwestycjami, a szerzej – strumieniami przepływu kapitału, zamiast konwergencji nastąpiła w istocie dywergencja. Oczywiście rzeczą jest bowiem fakt, że kapitał dąży do bardziej rentownych lokalizacji, a w konsekwencji następuje zwiększenie ogólnego dobrobytu kosztem powiększających się dysproporcji na poziomie regionalnym.

W dalszej części tego rozdziału słusznie wskazano na konsekwencje braku zbliżenia poziomu rozwoju gospodarczego i realnej konwergencji. Dość kontrowersyjny wydaje się być pogląd o negatywnych konsekwencjach dla Południa UE w postaci utraty części rynków zbytu i deindustrializacji oraz o korzyściach płynących z otwartej gospodarki tylko dla Północy. Warto jednakże wskazać na słuszną tezę, że dopiero kryzys gospodarczy obnażył słabość gospodarek wielu państw.

Kolejna część tego rozdziału została poświęcona dyskusji i analizie polskich opinii na temat strefy euro i udziału kraju w tym przedsięwzięciu. W celu zapewnienia przejrzystości wyводу dokonano rzetelnej analizy Raportu NBP na ten temat zarówno w zakresie poziomu PKB, kosztów produkcji i cen czynników wytwórczych, elastyczności rynku pracy, jak i konsekwencji przekazania kompetencji narodowych w odniesieniu do polityki monetarnej. Bardzo ciekawą częścią tego opracowania jest próba odpowiedzi na pytanie „co zamiast euro?”. W tym miejscu z uznaniem należy odnieść się do zaprezentowania szerokiego przeglądu głównych tez i postulatów dotyczących obecności polski w strefie euro.

Na zakończenie słusznie wskazano, że należałoby się opowiedzieć za integracją Unii wokół własnej waluty, dlatego, po pierwsze, że już istnieje, a po drugie, że waluta euro jest w globalnej gospodarce potrzebna.

Następny rozdział książki został poświęcony wymianie handlowej Polski w ramach UE. Rozdział autorstwa G. Tchorek oraz J. Czaji stanowi analizę przepływów handlowych z Polski do Unii Europejskiej na tle wymiany handlowej Grupy Wyszehradzkiej. Podejście takie należy ocenić jako prawidłowe i szczególnie obecnie aktualne. Współpraca Polski z Czechami, Słowacją i Węgrami, datująca się na początki transformacji systemowej, zaowocowała wieloma wspólnymi pozytywnymi działaniami na arenie międzynarodowej, w tym europejskiej. Jednakże, mimo politycznej zgody na bliską kooperację, wciąż mamy do czynienia częściej z negatywną konkurencją niż przykładami pozytywnych działań. Z tego punktu widzenia bardzo wartościowa jest analiza handlu Polski w świetle wymiany prowadzonej przez pozostałe kraje Grupy Wyszehradzkiej.

W pierwszej części tego rozdziału dokonano pogłębionego przeglądu literatury teoretycznej na temat otwartości handlowej oraz dywersyfikacji i specjalizacji produkcji oraz eksportu. Słusznie podniesiono kwestię relacji między handlem a PKB, ujawniając dwa podejścia ujmujące albo specjalizację, albo dywersyfikację produkcji i wymiany. Ponadto zwrócono uwagę na ujawnianie przy zastosowaniu modeli grawitacji czynników wpływających na bilateralną wymianę handlową: wielkość gospodarek oraz odległość między nimi.

Część druga tego rozdziału została poświęcona głównym nurtom badań przepływów towarowych oraz inwestycyjnych w państwach Grupy Wyszehradzkiej. Analizie poddano w sumie 27 opracowań, w tym 19 recenzowanych. Należy podkreślić bardzo szeroki i trafny wybór analizowanych opracowań autorstwa zarówno krajowych, jak i zagranicznych badaczy wykorzystujących różne metody i modele oraz skupiających się na różnych przedziałach czasowych. Ten przegląd literatury pozwolił autorom sformułować trzy główne wnioski dotyczące okresu po członkostwie w UE: a) nastąpił wyraźny wzrost wymiany handlowej między państwami V4 a pozostałymi członkami Unii, b) nastąpił wzrost znaczenia wymiany wewnątrzgałęziowej, co było stymulowane w głównej mierze napływem bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz c) nastąpił wzrost zróżnicowania produktowego i odchodzenie od konkurencji cenowej.

W kolejnej części autorzy dokonali analizy pozycji Polski w handlu w ramach UE, formułując na zakończenie trafne wnioski zarówno w kontekście handlu światowego, jak i wymiany w ramach Grupy Wyszehradzkiej. Słusznie zauważono relatywnie szybki i ciągły, mimo okresu kryzysu, wzrost udziału znaczenia handlu Polski na arenie międzynarodowej. Au-

torzy podkreślili, że ma to związek zarówno z wciąż występującą konkurencją cenową, jak i silnymi powiązaniem z krajami UE oraz relatywnie wysokim udziałem przemysłu w PKB. Swego rodzaju podsumowaniem przeprowadzonego badania jest rzetelna prezentacja danych dotyczących napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski na tle pozostałych państw Grupy Wyszehradzkiej. Zwrócono przy tym słuszną uwagę na zależność między BIZ a udziałem gospodarek i przedsiębiorców w łańcuchu wartości. Wydaje się jednak, że te wstępne wnioski powinny być przyczynkiem do prowadzenia dalszych analiz w tym obszarze.

Następny rozdział został poświęcony bezpieczeństwu energetycznemu Polski. Autor – Bartłomiej Nowak – jednoznacznie opowiedział się za uznawaniem bezpieczeństwa energetycznego jako jednego z podstawowych elementów składających się na ogólne bezpieczeństwo, w tym ekonomiczne kraju. Autor słusznie zaczyna analizować problem od podstaw prawnych, szybko ukazując główne problemy natury społeczno-gospodarczej: z jednej strony kwestię zapewnienia bezpieczeństwa dostaw, a z drugiej rozsądnych cen dla odbiorców i użytkowników. W części tej wskazano również na polityczny charakter koncepcji bezpieczeństwa energetycznego i międzynarodowy wymiar działań w tym zakresie.

Główna część tego rozdziału została jednak poświęcona ekonomicznym konsekwencjom bezpieczeństw energetycznego w Polsce, wskazując na bezpośrednie powiązanie z rozwojem gospodarczym. W związku z tym dokonano analizy przede wszystkim dotychczasowego popytu na gaz, formułując na tej podstawie wnioski dotyczące przyszłego zapotrzebowania na ten surowiec. Jednocześnie objęto analizą nieodzowny element rynku, jakim jest podaż. Przeprowadzono w tym zakresie dyskusję zarówno na temat pozycji operatorów w Polsce, jak i zidentyfikowano potencjalne konsekwencje działań na rzecz wydobywania gazu łupkowego. Dotychczasowe uregulowania prawne, jak też wstępne kroki poczynione przez prywatnych inwestorów, mogą sugerować potencjalny wpływ dostępności gazu łupkowego na bezpieczeństwo energetyczne Polski.

W kolejnej części przeprowadzono analizę koncepcji bezpieczeństwa energetycznego, jej praktycznego wdrażania oraz dotychczasowych konsekwencji dla czołowych gospodarek na świecie (USA, Niemcy, Francja, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii). Na uwagę zasługuje powiązanie polityki dywersyfikacji źródeł energii właśnie ze wspomnianymi wcześniej w kontekście Polski złożami gazu łupkowego i koncepcjami jego wydobywania. Wskazano również trafnie na inne instrumenty i działania, które powinny wyeliminować monokulturę dostaw surowców energetycznych i wesprzeć bezpieczeństwo energetyczne: a) wprowadzanie innowacyjnych technologii, b) tworzenie rezerw obowiązkowych,

c) budowa i rozwój infrastruktury energetycznej, d) zawieranie porozumień międzynarodowych. Wzięto powyższe wytyczne pod uwagę i dokonano bardzo rzetelnej i krytycznej oceny koncepcji bezpieczeństwa energetycznego przedstawionej w polskich dokumentach rządowych, w tym w *Poland's Energy Policy to the year 2030*. Na tej podstawie trafnie sformułowano wniosek o konieczności bliskiej współpracy zarówno władz państwowych, jak i sektora przedsiębiorców w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju.

Ekonomiczne rozważania na temat konsekwencji członkostwa Polski w Unii Europejskiej kończy bardzo interesujący rozdział Małgorzaty Winter na temat zarządzania finansami publicznymi. Kwestia ta jest szczególnie istotna w związku z akcesją do UE, gdyż na Polsce, jako państwie członkowskim, ciąży kilka wymagań związanych z finansami publicznymi: począwszy od konieczności współfinansowania środków europejskich, przez zakaz udzielania przez państwa pomocy publicznej zniekształcającej konkurencję, aż po wymogi dotyczące stabilności finansów w związku z członkostwem w unii gospodarczej i walutowej. W tym kontekście autorka słusznie zauważa konieczność przejścia z wydatkowania na zarządzanie środkami publicznymi w Polsce, co wymaga innowacyjnej implementacji klasycznych funkcji zarządzania: planowania, podejmowania decyzji, organizowania, kierowania i kontroli.

W rozdziale tym dokonano rzetelnego przeglądu zmian legislacyjnych odnośnie do kontroli budżetu Polski, począwszy od pierwszych regulacji z 1989 r., aż po rozwiązania z okresu kryzysu finansowego i gospodarczego lat 2008–2010. Na tej podstawie słusznie wskazano, że w związku z akcesją do UE nie nastąpiła radykalna zmiana kontroli finansów publicznych na poziomie makro, jednakże, w związku z wymaganiami unijnymi, wprowadzono nowe rozwiązania na poziomie mikro: poszczególnych instytucji. Dotyczyło to przede wszystkim audytu wewnętrznego, dzięki któremu wprowadzono nowoczesne rozwiązania stosowane w instytucjach międzynarodowych, w tym w ramach wymogów Komisji Europejskiej.

Warto w tym miejscu zauważyć szczegółową analizę pojęcia audytu wewnętrznego umożliwiającą zrozumienie koncepcji i realizacji weryfikacji oceny wewnętrznej funkcjonowania jednostek w zakresie gospodarki finansowej. Badanie ustawy o finansach publicznych oraz jej kolejnych zmian zostało wzbogacone o prezentację praktyki w odniesieniu do audytu wewnętrznego w Polsce.

W podsumowaniu można z całym przekonaniem stwierdzić, że recenzowana publikacja zawiera wiele interesujących wątków zarówno do dyskusji naukowej, jak i dla praktyki gospodarczej. Z okazji dziesięciolecia obecności w Unii Europejskiej pojawiło się wiele opracowań obej-

mujących analizy skutków integracji europejskiej dla Polski. Jednakże tę książkę wyróżnia kilka cech: po pierwsze, wspomniana już interdyscyplinarność, która zapewnia czytelnikowi możliwość poznania efektów członkostwa w UE zarówno na płaszczyźnie politycznej, prawnej, społecznej, jak i gospodarczej. Po drugie, książka zawiera efekty badań oraz oceny skutków dla Polski głębszej integracji europejskiej w nieco niszowych obszarach, jak: współpraca instytucjonalna i gospodarcza z Grupą Wyszehradzką, ale też prezentuje skutki inicjatyw Polski w szczególnie ważnych dla kraju obszarach, tj. Partnerstwa Wschodniego i bezpieczeństwa energetycznego. Dzięki temu autorzy wypełniają istotną lukę w literaturze na temat członkostwa Polski w UE. Mimo różnorodności podejść, metod badawczych i wreszcie analizowanych tematów udało się zapewnić spójność i logikę układu książki oraz czytelny przekaz dla odbiorcy.

Na szczególną uwagę zasługuje nieszablonowość formułowanych wniosków i rekomendacji opartych na rzetelnej analizie literatury teorii, przeglądzie dotychczasowych prac, aż wreszcie własnych badań. Dzięki temu książka ta nie jest jedynie przewodnikiem po wybranych aspektach członkostwa Polski w UE, a stanowi swego rodzaju wyzwanie intelektualne do dalszej dyskusji i badań w ramach zaproponowanych tematów. W konsekwencji każdy czytelnik tego opracowania powinien być usatysfakcjonowany uzyskaniem zarówno precyzyjnej i rzetelnej wiedzy, jak i sugestii do prowadzenia dalszych badań w skomplikowanej materii integracji europejskiej.

Adam A. Ambroziak

**CENTRUM
EUROPEJSKIE
UNIwersytetu
Warszawskiego**





Seminarium naukowe
Migracje w Europie: za czy przeciw?
Fakty oraz interpretacje,
7 grudnia 2015 r.
Centrum Dokumentacji Europejskiej
w Centrum Europejskim
Uniwersytetu Warszawskiego

7 grudnia 2016 r. w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego odbyło się seminarium naukowe poświęcone aktualnemu problemowi kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej. Zostało ono zorganizowane przez Centrum Dokumentacji Europejskiej (CDE) działające w ramach Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego (CEUW).

W seminarium udział wzięli wybitni specjaliści zagadnień migracji i azylu.: dr hab. **Maciej Duszczyk** z Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, dr **Mikołaj Pawlak** z Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego, dr **Artur Adamczyk** z Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, mgr **Joanna Sosnowska** z Departamentu Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz znajdującego się tam Krajowego Punktu Kontaktowego Europejskiej Sieci Migracyjnej, a także dr hab. **Danuta Chmielowska** z Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego. Moderatorem seminarium była prof. Marta Grabowska, reprezentująca Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego.

Na wstępie prof. Marta Grabowska poinformowała, że – jak podają organizacje międzynarodowe – obecnie na świecie ponad 230 mln ludzi nie mieszka w kraju swego urodzenia. Migracja ludności jest zatem zjawiskiem powszechnym. Jednak pojęcie „migracja” nie jest jednoznaczne i wiąże się z nim wiele różnych zjawisk. Przykładowo, w Unii Europejskiej przywykliśmy już do tego, że możemy przemieszczać się po całym terytorium tej międzynarodowej organizacji oraz podejmować pracę. Możliwość ta, stanowiąca wykładnię czterech podstawowych wolności, jakie nabyliśmy w ramach obywatelstwa europejskiego, jest legalna i usankcjonowa-

na prawem europejskim. Jest ona postrzegana jako zjawisko pozytywne. Jednak to, z czy mamy do czynienia obecnie, a co jest określane mianem „kryzysu migracyjnego”, obejmuje masowy, najczęściej nielegalny napływ ludności do Unii Europejskiej z krajów trzecich, w większości pogrążonych w konfliktach i wojnach, jak Syria, Irak, Libia czy Afganistan. Grupę tę można nazwać uchodźcami, a większość z nich wymaga natychmiastowej pomocy humanitarnej i nie jest przystosowana do życia w nowych warunkach. Są też ludzie z krajów tzw. biednego Południa, poszukujący po prostu lepszej pracy i chcący poprawić swoje warunki życia – jest to tzw. migracja zarobkowa. Tylko nieliczne z tych osób to kategoria tzw. azylantów, prześladowanych politycznie, których państwa członkowskie mają obowiązek przyjąć na swoje terytorium. Większość ucieka ze swoich krajów ze względu na zniszczenia wojenne, biedę i brak jakichkolwiek warunków do życia. „Kryzys migracyjny” objawił niedostatki w prawie europejskim i bezradność instytucji europejskich w rozwiązywaniu tego problemu, brak jasnego rozdziału kompetencji między Unią a kraje członkowskie oraz problem skutecznej ochrony granic. Aktualną sprawą jest też zagadnienie stosunku Polski i Polaków do zjawiska „kryzysu migracyjnego”, wzbudzającego w kraju wiele emocji.

Śród prelegentów jako pierwszy wystąpił dr hab. Maciej Duszczyk, który na wstępie zwrócił uwagę, że Unia Europejska właściwie przegapiła pierwsze objawy zjawiska kryzysu migracyjnego, które można było zaobserwować już w momencie pojawiania się pierwszych pontonów z Afryki na wyspie Lampedusa. Wyjaśnił, że niewielka odległość dzieląca wybrzeża Afryki oraz Włoch i Grecji, a także nieudolność szczególnie tej ostatniej w radzeniu sobie z kontrolą napływających migrantów, spowodowały, że szlak ten jest bez trudu forsowany przez strumień uchodźców. Prelegent w barwny sposób naszkicował sytuację w Grecji, szczególnie w Pireusie, gdzie znajdują się pozostawione właściwie bez nadzoru obozy przybyszów, które wizytował, a w których zaobserwować można wszystkie możliwe zjawiska kryminogenne (kidnapping, prostytucję, bójki, a nawet zabójstwa oraz kradzieże itd.). Bezradność władz lokalnych i Unii Europejskiej jest tam szczególnie widoczna. Przybysze najczęściej deklarują brak jakichkolwiek dokumentów, aby nie zostać zarejestrowanymi, i czekają na okazję wydostania się w kierunku krajów, które sami uważają za docelowe, tj. krajów oferujących najwyższe publiczne świadczenia społeczne, takie jak Niemcy czy Szwecja.

Doktor Mikołaj Pawlak skupił się na reakcjach Polski i Polaków na zjawisko „kryzysu migracyjnego”. Na wstępie przypomniał dotychczasowe migracje do Polski, poczynając od małych grup, a nawet pojedynczych przypadków, takich jak: grupy Bośniaków podczas wojny w Bośni; po-

chodzący z Kamerunu skandalista Simon Molla; grupa Czeczenów wędrująca przez Bieszczady i śmierć z wyziębienia trojga dzieci czy grupa pochodzenia rosyjskiego z Kaukazu. W tych przypadkach Polacy odnosili się do uchodźców ze zrozumieniem i wyrażali współczucie, a odpowiednie instytucje i organizacje dobrze dawały sobie w tych sytuacjach radę. Jednak obecnie, głównie w wyniku działania mediów publicznych, nastawienie Polaków zmieniło się i jest negatywne. Prelegent opowiedział o prowadzonych przez siebie zajęciach pt. *Socjologiczne i antropologiczne aspekty zjawiska uchodźstwa*, w ramach których wraz ze studentami starał się dokonać analizy i porównań np. życia w akademiku i w ośrodkach dla uchodźców. Nie ulega wątpliwości, że ośrodki dla uchodźców wymagają większego nadzoru ze względu na potencjalne incydenty kryminogenne, a także zaangażowania wielu dodatkowych osób. Ustalono ponadto, że najtrudniejszą sprawą dla uchodźców jest przejście przez procedury prawne. Lecz zarówno instytucje, takie jak ośrodki dla uchodźców, powiatowe centra pomocy rodzinie, instytucje pozarządowe, tłumacze, jak i doświadczenia zdobyte w szkole z dziećmi uchodźców nie pozostawiają nas nieprzygotowanymi do wywiązania się z tego zadania. Jednak Polska traktowana jest przez uchodźców jako kraj przejściowy i nie jest postrzegana jako miejsce do osiedlenia się na stałe. Większość z dotychczasowych uchodźców opuściła Polskę i udała się na Zachód. Sami Polacy wydają się być z tego zadowoleni.

Magister Joanna Sosnowska, reprezentantka Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce, na wstępie zaprezentowała zakres działań tej Sieci. Jest to grupa kilku osób, które zajmują się przygotowaniem badań i analiz na temat sytuacji migracyjnej w Polsce. Prowadzona jest strona internetowa, organizowane są konferencje, publikowane raporty roczne i specjalistyczne na temat migracji. Tematyka tych publikacji zmienia się w zależności od zagadnień, które pojawiają się w polityce migracyjnej, lecz także w poszczególnych państwach członkowskich. Ośrodki Europejskiej Sieci Migracyjnej znajdują się we wszystkich państwach UE, z wyjątkiem Danii oraz w Norwegii. Podejmowane są tematy, które w opinii ekspertów i osób decyzyjnych w zakresie polityki migracyjnej są szczególnie istotne. Polski ośrodek jest zlokalizowany w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, od niedawna w Departamencie Polityki Migracyjnej. Nadzoruje on realizację polityki migracyjnej w Polsce, strategicznego dokumentu, który został przyjęty w 2012 r., a który w 2016 r. skierowany zostanie do praktycznego zastosowania.

Temat masowego napływu cudzoziemców na terytorium państw członkowskich pojawił się w sposób nieprzewidywalny i w nieprzewidywalny sposób się rozwija. Potrzeba rozwiązań na poziomie unijnym, aby taki

bieg spraw zatrzymać. Statystyki mówią, że od początku 2015 r. do połowy listopada ponad 1 200 000 osób nielegalnie przekroczyło granicę unijną. Trudno uzyskać precyzyjne dane dotyczące liczby osób, które rzeczywiście nielegalnie znajdują się na terytorium takich państw, jak Niemcy, Austria, Szwecja. Niełatwo również ustalić liczbę osób, które złożyły wniosek o nadanie statusu uchodźcy, oraz te, które powinny złożyć ten wniosek, ale jeszcze tego nie zrobiły. W poszczególnych państwach liczby te wahają się od 300 000 do 700 000. Zgromadzone dane mówią, że 760 000 osób – od 01.01.2015 r. do 15.11.2015 r. – znajduje się w ramach tej procedury uchodźczej. Podobna sytuacja ma miejsce w Polsce: w tym roku mamy znów istotny wzrost liczby osób ubiegających się o status uchodźcy i jest to liczba rzędu 11 000. 90% to osoby, które po raz pierwszy złożyły wnioski. Obecnie mamy do czynienia z sytuacją, w której narastająca niepewność na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej, zwłaszcza na odcinku południowym i południowo-wschodnim, powoduje, że odżywiają napięcia w krajach sąsiadujących z Unią Europejską. Stąd też tak istotną sprawą jest właściwe zarządzanie zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej, a więc także wschodnią granicą UE. Polska restrykcyjnie wypełnia wszystkie zobowiązania dotyczące właściwego zarządzania tą granicą. Przygotowane zostały specjalne projekty i strategie zarządzania nią, tj. m.in. zapewnianie sprawnego systemu informatycznego, zakup nowych punktów pobierania linii papilarnych. W efekcie tych działań Polska stała się państwem, które niezwłocznie rejestruje i weryfikuje osoby, które próbują tę granicę przekroczyć lub składają wnioski. Sprawnie odbywa się też procedura składania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Jest to sytuacja odwrotna do tej, która ma miejsce na południu Europy. W 2011 r. po raz pierwszy pojawił się problem przywrócenia kontroli granicznej między Włochami a Francją, kiedy nagle masowo wzrosła liczba cudzoziemców z krajów Maghrebu. Przedostali się oni, korzystając z pomocy i asysty przemytników, na terytorium Włoch i dalej do Francji, powodując tam napięcia w kontaktach ze społecznością lokalną i w konsekwencji reakcję ze strony rządu francuskiego. Minęły cztery lata, a sytuacja powtarza się, lecz skala jest niewspółmiernie większa. Ci, którzy są w rejestrach jako wielokrotnie składający wnioski o nadanie statusu uchodźcy, są inaczej weryfikowani niż ci, którzy taki wniosek składają.

O wiele gorsza z punktu widzenia humanitarnego i organizacyjnego wydaje się sytuacja w Grecji, gdzie infrastruktura imigracyjna praktycznie nie istnieje. Nie ma tam nawet wystarczającej liczby mobilnych punktów weryfikacji linii papilarnych czy nawet miejsc czasowego przebywania napływających cudzoziemców. Na niektórych wyspach nie ma wody pitnej, która powinna być dostarczana statkami. Ułatwianie przez przemytników

przedostania się na granicę zewnętrzną Unii Europejskiej w tych obszarach, które wydają się najmniej strzeżone, zaostrza sytuacje kryzysowe. To przede wszystkim kryzys humanitarny, ale też ogromne zaburzenie, wręcz zniszczenie skuteczności, efektywności stworzonego w 1951 r. systemu azylowego. Jest rok 2015 i zupełnie inne wyzwania migracyjne niż ponad pół wieku temu. Zatem z jednej strony wyzwaniem jest zarządzanie granicami zewnętrznymi, a z drugiej – zmiana podejścia do zjawiska migracji w całej Unii Europejskiej. Jest to związane również z wyborami parlamentarnymi czy do władz lokalnych, które w tym roku, jak i w latach kolejnych będą miały miejsce u naszych sąsiadów, tj. w Niemczech czy w państwach bałtyckich. Spodziewana jest także istotna zmiana nastawienia społeczeństw do osób ubiegających się o status uchodźcy. Ponieważ brak jest jasnego rozdzielenia między imigrantami a uchodźcami, trudno zweryfikować, kto jest osobą ubiegającą się o nadanie statusu uchodźcy, a kto osobą, która ze względów ekonomicznych próbuje dostać się na terytorium Unii Europejskiej. Ta niepewność pojawiła się też w różnych debatach w Polsce, Niemczech i Szwecji. Szwecja jest krajem sztandarym, jeżeli chodzi o warunki systemu azylowego, ale 24 listopada 2015 r. rząd tego kraju podjął decyzję o drastycznej zmianie wymagań dotyczących zapewnienia warunków w ramach system uchodźczego. Z uwagi na olbrzymią liczbę osób, które lawinowo przedostają się z terytorium Federacji Rosyjskiej, z terytorium Danii czy też z innych państw unijnych, Szwedzi nie są w stanie zapewnić im miejsc pobytowych. Już w czerwcu/lipcu 2015 r. Szwedzi sygnalizowali, że zaczynają mieć problemy z ulokowaniem osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. W tym momencie 300 000 osób, które mogą ubiegać się o nadanie statusu uchodźcy, powoduje, że cudzoziemcy w ramach procedury uchodźczej znajdują się w tej samej kategorii, co rodzimi obywatele poszukujący opieki socjalnej w kraju. To znaczy, że po raz pierwszy obywatel Szwecji, student, osoba, która zakłada rodzinę, musi walczyć o to samo miejsce mieszkaniowe w Szwecji, co osoba, która ubiega się o nadanie statusu uchodźcy. To powoduje negatywne konsekwencje.

W przypadku Polski – jeżeli chodzi o kwestię przyjęcia liczby cudzoziemców – można powiedzieć, że system jest do tego przygotowany w granicach pewnej racjonalności. Niepokojącą okolicznością jest to, że na 11 000 osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy tylko 4500 pozostaje pod opieką Urzędu ds. Cudzoziemców. Dzieje się tak dlatego, że 80–90% osób podlega pod art. 42 ustawy o ochronie cudzoziemców na terytorium Polski. Inni, nieobjęci tym przepisem, mogą opuścić bezkarnie samodzielnie terytorium Polski i w stosunku do tych osób nie zostaną wyciągnięte konsekwencje, a postępowanie zostanie umorzone. W tej kwestii

system migracyjny w Polsce nie jest dopracowany. O ile Polska jest bardzo dobrze przygotowana, jeśli chodzi o rejestrację cudzoziemców i zapewnienie im opieki na terytorium kraju, o tyle możliwość swobodnego poruszania się po terytorium Polski (nie tylko chodzi o Polskę, lecz także o inne państwa Unii Europejskiej) powoduje, że cały system uchodźczy w Europie cierpi w wyniku masowych przepływów osób, które są w pełni świadome swoich praw, ale niekoniecznie się do nich stosują.

Kolejną mówczynią była dr hab. Danuta Chmielowska. Jako specjalistka w zakresie turkologii prowadziła ona w latach 70. i 80. XX w. badania w Niemieckiej Republice Federalnej (Freie Universität Berlin): dotyczące ówczesnej – pierwszej dużej fali migracji z Turcji na teren RFN, która miała miejsce od lat 60. XX w. Prelegentka znajduje pewne analogie do obecnej sytuacji.

To właśnie Niemcy zapoczątkowały sprowadzanie obcych obywateli do swojego państwa. W 1955 r. podpisano porozumienie o przepływie siły roboczej z Włoch, podobne z Hiszpanią i Grecją w 1960 r., Tunezją – w 1963 r., Portugalią – 1964 r. oraz Jugosławią w 1968 r. Obecnie, po wielu latach, sytuacja powtarza się z tą różnicą, że wówczas było RFN, a w tej chwili są zjednoczone Niemcy. Ponowiły one zaproszenie w postaci apelu kanclerz Angeli Merkel, która powiedziała „przybywajcie i my was tu przyjmujemy”. Jeśli chodzi o muzułmanów, to pierwsi byli Turcy – bez takiego wezwania, ale na podstawie umowy między Republiką Federalną Niemiec a Republiką Turecką z 30.10.1961 r. Rewolucyjne reformy pierwszego prezydenta Turcji Atatürka, a później powojenne reformy po II wojnie światowej wprowadziły Turcję na drogę złożonych przemian i eksperymentów w gospodarce. Niektóre doprowadziły do kryzysu gospodarki. Tak było m.in. w latach 1950–1960. Wówczas w Turcji pogłębiły się wewnętrzne trudności gospodarcze i społeczne. Rok 1960 stanowił punkt zwrotny w polityce wewnętrznej – 27 maja 1960 r. wojsko dokonało zamachu stanu, a władzę objął Komitet Jedności Narodowej. Powołany do życia Rząd Tymczasowy miał za zadanie zmienić politykę gospodarczą i utworzyć Państwowy Instytut Planowania oraz podjąć kroki w kierunku polepszenia gospodarczego i finansowego położenia kraju. Turcja w tym momencie była krajem przeludnionym o bardzo wysokiej stopie bezrobocia, w którym dawał się we znaki nie tylko brak pracy, lecz także zacofanie gospodarcze. Turecki kryzys na rynku pracy zbiegł się z niemieckim zjawiskiem o całkiem odmiennym charakterze: ogromnym brakiem siły roboczej. Spowodowane było to dwoma czynnikami: powojennym niedoborem ludności w wieku produkcyjnym i początkiem dynamicznego rozwoju RFN we wszystkich dziedzinach gospodarki. Interesy obu krajów zajączyły się. Od 1961 r. nabór do pracy powierzano biurom pośrednictwa

pracy w Turcji, otwartym w tym celu. Niemieckie przedsiębiorstwa płaciły prowizje tureckim władzom za każdego pracownika. Zainteresowani, po spełnieniu warunków, mieli prawo ubiegać się o pozwolenie na wyjazd i zamieszkanie. Każdy Turek posiadający paszport, świadectwo lekarskie oraz kontrakt mówiący o zatrudnieniu w jakiejś jednostce mógł przybyć do RFN i przyczynić się nie tylko do polepszenia swojej sytuacji osobistej czy rozkwitu RFN, lecz także do zasilania Turcji w pieniądze z przelewów przez nich wysyłanych. Tak zaczęła się współpraca gospodarcza w ramach wymiany. Wówczas o migrujących do RFN pracownikach mówiono „gastarbaiterzy”. W I poł. 1962 r. było ich 7000 – w tej chwili jest to imigracja ekonomiczna. Lata 60. XX w. upływały w RFN pomyślnie, ku zadowoleniu obu stron: robotnicy tureccy pracowali dla gospodarki niemieckiej, na rzecz swego kraju i dla własnej korzyści. Niemiecka gospodarka m.in. dzięki nim się rozwijała. Podpisywano kolejne porozumienia niemiecko-tureckie. W 1964 r. obie strony dodały do wcześniej wspomnianej umowy paragraf mówiący o ochronie socjalnej tureckich robotników. Podpisały one tzw. Porozumienie Ankarckie mówiące o swobodnym poruszaniu się i osiedlaniu Turków na terenie państw Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG). Zasada ta miała wejść w życie dopiero po 22 latach, czyli w 1986 r. Poza tym Turcja, która zawsze dążyła do tego, aby być w pełni europejskim krajem, w 1964 r. została członkiem stowarzyszonym EWG. Niestety, sytuacja w latach 70. skomplikowała się, gdyż do RFN napływało coraz więcej Turków ze względu na złą – mimo pomocy EWG i Niemiec oraz zaciąganych pożyczek w USA – sytuację gospodarczą Turcji. Możliwość wyjazdu do RFN i zdobycia tam pracy wytwarzała u Turków tzw. świadomość turecką, która spowodowała, że nie w Turcji szukali oni polepszenia i zwiększenia swoich zarobków, ale ciągnęli do Niemiec. Według danych Centrum Studiów Tureckich i Badań Integracji w Essen, do czasu wygaśnięcia umowy w 1973 r. do RFN przybyło z Turcji 867 000 osób. 23.11.1973 r. Rząd Federalny podjął decyzję o zaprzestaniu proceduru ściągania taniej siły roboczej spoza Niemiec. Miało to dotyczyć również tzw. łączenia rodzin i małżeństw. Taka decyzja spowodowana była nadmiernym napływem obywateli tureckich, gdyż, na mocy liberalnych przepisów, pracownicy tureccy zaczęli sprowadzać całe rodziny, co było niezwykle uciążliwe finansowo dla narodu niemieckiego. Socjalne udogodnienia czasami przekraczały sumy, które rząd niemiecki wydawał na swoich obywateli. W latach 70. XX w., dokładnie w 1976 r., rząd RFN podjął rozmowy z krajami EWG o zwiększeniu kontyngentu robotników tureckich, tak aby w przyszłości Turcy przyjeżdżali nie tylko do Niemiec, lecz także do innych krajów EWG. Europejska Wspólnota Gospodarcza wówczas jednak nie wyraziła na to zgody, więc rząd niemiecki zadecydo-

wał o dalszym ograniczeniu przyjazdów Turków. Był to grudzień 1981 r., kiedy zmieniły się przepisy dotyczące łączenia rodzin. Zakazano przyjazdu dzieciom powyżej 16. roku życia. Aby sprowadzić współmałżonka, należało przebywać na terenie RFN legalnie od ośmiu lat. Socjalne udogodnienia czasami przekraczały sumy, które rząd niemiecki wydawał na swoich obywateli. W latach 80. już stwierdzono, że należy ograniczyć liczbę zapraszanych osób, jak również stwierdzono, że wydatki socjalne na dzieci, które się rodziły, oraz te, które przybywały z Turcji do Niemiec, były wyższe niż wypłacane na dzieci, które zostawały w Turcji. Stopniowo coraz bardziej ograniczano prawa pracowników i obywateli tureckich przebywających w RFN, ale te posunięcia nie przynosiły zadowalających rezultatów. W związku z tym w latach 80. rząd federalnych Niemiec podjął radykalne środki, czego domagała się opinia społeczna w Niemczech, zmęczona pobytami obywateli tureckich i odczuwająca recesję gospodarczą we własnym kraju. Turcy, którzy przyjechali i przyczyniali się do rozwoju gospodarki niemieckiej, po wielu latach okazali się być dla Niemców ciężarem. Wobec dalszego napływu niechcianych obywateli tureckich rząd niemiecki zawarł w 1983 r. porozumienie, w myśl którego obywatele tureccy, którzy byli bezrobotni albo byli zatrudnieni czasowo na krótkie kontrakty, mieli możliwość (tak, żeby Niemcy mieli mniejsze obciążenia socjalne) powrotu do kraju. Właśnie 28.10.1983 r. wydano przepis regulujący problem Turków. Każdy z nich, w zamian za decyzję o powrocie, miał otrzymać od rządu niemieckiego sumę 10 500 DM plus składki na fundusz emerytalny, a za każde z dzieci po 1500 DM plus składki płacone na ubezpieczenie. Wtedy były to dosyć duże pieniądze za to, że wyjadą i nie wrócą do NRF ponownie w charakterze pracowników. Myślano, że wielu Turków z tego skorzysta. Okazało się jednak, że niewielu. Liczba obywateli tureckich, którzy zdecydowali się na powrót, to tylko 13 000. W 1996 r. obywateli tureckich na terenie Niemiec było ok. 2 049 100.

Tak zakończyła się ta historia migracji ludności tureckiej do RFN. Około 50% Turków to osoby mieszkające tam od ponad 20 lat. W przeciętnej rodzinie żyją dziś już trzy pokolenia. Obecnie wielu z nich robi dobre inwestycje, są wykształceni. Republika Niemiecka jest jednak nadal krajem emigrantów, i dlatego problem asymilacji, integracji, często samej akceptacji, jest wciąż problemem niezwykle ważnym. Ciężko jest przełamywać stereotypy, udowodnić, że inne nie znaczy gorsze.

Z podobną sytuacją mieliśmy do czynienia w 2015 r. Teraz ludzie z szeroko pojętego Bliskiego Wschodu emigrują głównie do Niemiec. Te doświadczenia powinny skłaniać Niemców do zastanowienia się nad danymi dziś obietnicami, składanymi deklaracjami i stworzenia zabezpieczeń przed zaproszeniem wielkiej liczby imigrantów z Bliskiego Wscho-

du (imigrantów czy uchodźców ekonomicznych, zarobkowych). Historia pokazuje, że poza tym pierwszym okresem pozytywnym następny okres był dla gospodarki niemieckiej bardzo uciążliwy, jak również dla samych Turków. Nie tyle dla gospodarki tureckiej, ile dla samych obywateli tureckich. Ci ludzie, którzy po wielu latach pobytu w Niemczech wracali do Turcji, nie umieli się w tej Turcji odnaleźć. Dzieci tych Turków przechodziły frustrację i depresję w szkole tureckiej. Szkoła niemiecka wyglądała inaczej, a nawet szkoły tureckie w Niemczech wyglądały inaczej, inaczej po prostu się uczono, inne były wymagania niż w szkołach tureckich, np. w głębokiej Anatolii. Podobnie było z gospodarką. Część Turków, którzy powrócili z RFN, pozakładała wprawdzie w Turcji różne firmy czy fabryki – mniejsze, większe – ale to też nie było to, o co im chodziło. Zatem rezultaty tej wielkiej migracji zarobkowej nie spełniły oczekiwań, które w niej pokładano. Obecnie jest wprawdzie inna sytuacja społeczno-polityczna. Teraz mamy Niemcy, wówczas było NRD i RFN. Dziś duże Niemcy na pewno znowu potrzebują siły roboczej. Jak sobie z tym problemem poradzają – zobaczymy.

Na zakończenie tej części seminarium głos zabrał dr Artur Adamczyk, który jest specjalistą w zakresie zagadnień greckich. Jego zdaniem Grecja ma olbrzymie doświadczenia, jeśli chodzi o problem migracyjny, ponieważ przez wiele dziesiątków lat była krajem emigrantów. Grecy emigrowali w poszukiwaniu lepszego życia od powstania nowożytnej Grecji w XIX w. Pierwsze fale emigracji przypadają na lata 90. XIX w. i na początek XX w., kiedy z ówczesnej ok. 3,5 mln Grecji wyemigrowało 15% Greków, głównie do USA, Australii oraz do krajów europejskich czy Egiptu. Ten pierwszy *exodus* dotyczył około 400 000 Greków. Związany był z katastrofą ekonomiczną spowodowaną złą sytuacją w rolnictwie i brakiem żywności. Kolejne fale były związane z wojną domową mającą miejsce w latach 1946–1949. Naród grecki był wówczas podzielony. Część wspierała komunistów, część zwolenników kapitalizmu. Dzięki pomocy – najpierw Brytyjczyków, później Amerykanów – komuniści zostali pokonani i po przegranej wojnie domowej ok. 130 000 Greków musiało wyemigrować za granicę, głównie do bloku krajów socjalistycznych. Stąd też pewna grupa dotarła do Polski – mówi się, że ok. 12 000. W latach 50. XX w., ze względu na bardzo złą sytuację gospodarczą, wielu Greków zaczęło poszukiwać nowego miejsca w krajach bogatszych. Od 1955 r. zanotowano dużą falę emigracji do krajów Europy Zachodniej, głównie do RFN. Ruch ten wzmógł się po przejęciu władzy przez tzw. czarnych pułkowników, tj. po zamachu stanu dokonanym w 1967 r. Rządy pułkowników trwały do 1974 r., ale w obawie przed prześladowaniami politycznymi tysiące rodzin greckich wyjechało wówczas z Grecji głównie do Europy Zachodniej, ale także do

USA i Australii. Szacuje się, że w tym okresie, tj. w latach 1949–1977, z Grecji wyjechało 1 200 000 osób. Jeśli zważyć, że populacja Grecji w tym czasie liczyła ok. 9 mln, to był to duży ubytek demograficzny. Później, w latach 80. i 90., to fala powrotów do ojczyzny. Wraz z wejściem Grecji do Wspólnot Europejskich i poprawą poziomu życia Grecja z kraju emigrantów stała się celem imigrantów. W 1991 r., według spisu powszechnego w Grecji, było 167 000 cudzoziemców. W 2001 r. było już ich 762 000. Ostatni spis powszechny z 2011 r. pokazał 912 000 cudzoziemców. Są to dane oficjalne, które tylko w jakiejś mierze ujmują nielegalnych imigrantów, tj. zarejestrowanych przez policję czy Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Natomiast drugie tyle przebywało nielegalnie. Zatem przyjmuje się, że w 2011 r. około 2 mln osób w Grecji stanowili cudzoziemcy.

Początkowo Grecy mieli wobec cudzoziemców stosunek pozytywny, tzn. pamiętając swoje doświadczenia historyczne, podchodzili do imigrantów z empatią i przyjmowali ich przyjaźnie. Z biegiem czasu stosunek ten uległ zmianie, szczególnie na początku lat 90., kiedy pojawiły się hasła głoszące, że imigranci zabierają Grekom pracę. Oskarżano imigrantów również o to, że są środowiskiem przestępczym. W tę retorykę wpisywały się media i politycy. Za wszelkie zło, które działo się w Grecji, obwiniano imigrantów. Ten stosunek zmienił się pod koniec lat 90. w związku z faktem, że Grecja miała być organizatorem igrzysk olimpijskich w 2004 r. Pojawiły się wielkie inwestycje w infrastrukturę, a więc olbrzymie zapotrzebowanie na ręce do pracy głównie w budownictwie, rolnictwie i w gastronomii. W oficjalnych wystąpieniach polityków pojawiły się pozytywne opinie nt. emigrantów. Koniec lat 90. do 2004 r. był okresem pozytywnego nastawienia społeczeństwa greckiego do imigrantów. Również lata 1999–2004 to okres władzy partii lewicowej, która do imigrantów miała stosunek pozytywny, w przeciwieństwie do wcześniejszych rządów Nowej Demokracji, partii prawicowej, która krytycznie odnosiła się do cudzoziemców. Po 2004 r. stosunek społeczeństwa, polityków, mediów do imigrantów pogarszał się. Kulminacyjnym punktem był początek kryzysu ekonomicznego. Oprócz wymienionych czynników ogromne znaczenie w postrzeganiu imigrantów miały kwestie religijne. Ponad 95% Greków wyznaje prawosławie. Grecki kościół prawosławny ma olbrzymi wpływ na opinię społeczną. Początkowo kościół grecki miał neutralne nastawienie do cudzoziemców, natomiast z biegiem czasu stosunek ten się zaostrzał. Krytycznych bądź wrogich stanowisk patriarchów kościoła w tej kwestii nie ogłoszono. Jednak pojawiła się retoryka narodowa, nacjonalistyczna, mówiąca, że jednością Greków jest ich religia. To godziło w cudzoziemców, pochodzących głównie z krajów islamskich (bądź też z oficjalnie ateistycznej Albanii – Albańczycy postrzegani byli jako muzułmanie, bez względu

na to, czy byli ateistami czy nie). Aż nadszedł krytyczny 2009 r., kiedy kryzys ekonomiczny dotarł do Grecji. W kraju panowało ogromne bezrobocie, które przez kolejne lata, do 2013 r., wzrosło do 26–27%. Okazało się, że blisko połowa cudzoziemców, którzy przebywali legalnie w Grecji, straciła pracę i stała się nielegalnymi imigrantami. Nie spowodowało to masowego wyjazdu tych ludzi z Grecji. Pozostali oni i starali się pracować na czarno, ale przyczyniło się to do powstania ośrodków migracyjnych w różnych miejscach kraju. Przykładem jest port w Pireusie – miejsce, gdzie ze względu na brak pracy dochodziło do przestępstw, napadów, kradzieży, co miało bardzo negatywny wpływ na ocenę imigrantów w oczach Greków.

W opinii ekspertów Grecja do 2010 r. nie miała żadnej polityki migracyjnej. Główną zasadą realizowaną przez urzędy greckie było doprowadzenie do zniechęcenia cudzoziemców do życia w tym kraju, tj. cudzoziemców z krajów trzecich, a nie cudzoziemców z Unii Europejskiej, chociaż tu też mamy jeden wyjątek. Dotyczy on obywateli bułgarskich, którzy pojawili się w Grecji. Byli to Macedończycy, którzy mieli paszporty bułgarskie. Około 25% obywateli Macedonii, a więc ok. 500 000 osób, posiada paszporty bułgarskie pozwalające na wjazd do Grecji i pracę w tym kraju. W związku z tym, że Bułgaria weszła do Unii Europejskiej w 2007 r. i posiadanie paszportu bułgarskiego jest szansą na lepsze życie, Macedończycy z tego skorzystali i pojawili się w Grecji oraz innych państwach członkowskich UE. Od 2010 r. Grecja podjęła działania w kwestii imigrantów. Wprowadzono kilka nowelizacji prawa migracyjnego i polityki azylowej. W 2014 r. weszły w życie nowe zasady udzielania pozwoleń na pobyt. Podjęto próby uporządkowania sytuacji osób, które od wielu lat przebywają w Grecji, znają język grecki, związani są z kulturą grecką, ale z różnych przyczyn nie mają zalegalizowanego pobytu w tym kraju. Zmieniono prawo udzielania obywatelstwa. Grecja na tle krajów europejskich ma jedną z najtrudniejszych procedur uzyskania obywatelstwa – trzeba udowodnić legalny pobyt w kraju przez okres 10 lat w ciągu ostatnich 12 lat pobytu. Ponadto należy zdać egzamin z jęz. greckiego oraz ze znajomości historii i kultury greckiej. Aby zdać ten egzamin trzeba uczęszczać na kursy i nie można go zdać z wolnej stopy. Kursy są płatne, organizowane są tylko przez wybrane ośrodki, głównie akademickie. Grecja podjęła jeszcze inne formy walki z imigrantami. Kryzys ekonomiczny w 2009 r. i zmiana władzy trzy lata później spowodowały podjęcie akcji związanych z próbą wydalenia nielegalnych imigrantów z Grecji oraz uszczelnienia granicy lądowej pomiędzy Grecją i Turcją. Rozpoczęto operację „Gościnnie Zeus”, która polegała na weryfikacji dokumentów imigrantów na terenie całego kraju, zaczęto kontrolować wszystkich, którzy nie wyglądają na Greków – wyła-

pano kilkanaście tysięcy osób i wydalono z Grecji. Druga akcja – „Tarcza Aspida” – dotyczyła uszczelnienia granicy lądowej i polegała na zamianowaniu, założeniu podwójnego drutu kolczastego i wykopaniu głębokiego, szerokiego na 30 m rowu wzdłuż całej granicy z Turcją (oprócz odcinków rzecznych). Nie przeprowadzono żadnych takich spektakularnych akcji, jeżeli chodzi o wyspy, dlatego że wówczas główny strumień imigrantów do Grecji płynął właśnie wspomnianą granicą lądową. W 2014 r. zostały wprowadzone zmiany, które miały usprawnić obsługę imigrantów. Przedtem była ona bardzo zła i długotrwała. Dopiero później wprowadzono „zasadę jednego okienka” i „zasadę trzech dni”. Podzielono agencje zajmujące się cudzoziemcami na dwa rodzaje, utworzono Agencję Pierwszej Receptji, Pierwszego Przyjęcia, która ma za zadanie oddzielić uchodźców od nielegalnych imigrantów.

Dzisiaj Grecja ma ogromny problem migracyjny. Wynika to m.in. z faktu, że przede wszystkim zarówno Hiszpanie, jak i Włosi uszczelnili swoje granice i doszli do porozumienia m.in. z władzami Maroka i Tunezji w sprawie strzeżenia granic. Te dwa tory zostały zamknięte, pozostała trzecia droga – od strony Turcji i Bliskiego Wschodu. Obecnie mamy *exodus* na wyspy greckie, na które najłatwiej się dostać.

Aktualnie sytuacja migracyjna w Grecji jest bardzo skomplikowana. Masowy napływ imigrantów jest wielkim wyzwaniem dla greckich służb granicznych. O skali zjawiska mówią statystyki – za styczeń–wrzesień 2015 r., czyli za pierwsze 9 miesięcy tego roku: na granicy turecko-greckiej, na wyspie Lesbos, która leży u granic Grecji i Turcji, zostało zatrzymanych 203 000 osób nieposiadających dokumentów. Na tej wyspie znajduje się słynny *hotspot* funkcjonujący od 2013 r., wcześniej zwany Agencją Pierwszej Receptji, Pierwszego Przyjęcia. Dysponuje 1480 miejscami, a w przeciągu 9 miesięcy pojawiło się tam ponad 200 000 nielegalnych imigrantów! Ponadto Grecy postanowili rozegrać kwestię migracyjną w związku ze swoją trudną sytuacją ekonomiczną, ponieważ zdają sobie sprawę, że na imigrantach można zrobić interes. Jest to formuła szantażu dla Unii Europejskiej. Negocjują redukcję długu, przy okazji utrudniając Unii Europejskiej kontrolę na swojej granicy – nie rejestrują napływających uchodźców, podstawiają im transport i przesuwają na granicę macedońską. Pomiędzy Grecją a Macedonią są dwa przejścia. Jedno jest na wysokości Bitoli, czyli bardziej na zachód, gdzie nie ma migrantów. Drugie, 150 km na wschód – tam forsuje się granicę, rozrywa druty kolczaste, a policja macedońska używa gazu i stosuje pałowanie. To niewiele daje i Macedończycy kapitulują – sami podstawiają samochody i wysyłają imigrantów na północ.

Grecy uważają, że za kryzys migracyjny odpowiedzialni są Turcy, którzy wyspecjalizowali się w przemyśle osób do Grecji. Przekazują imigran-

tom instrukcje – w momencie sprzedawania pontonu podawana jest informacja: *kiedy widzicie straż graniczną, musicie błyskawicznie przebić ponton. Wcześniej możecie zniszczyć dokumenty – jak wam się utopią, to najlepiej. Nie mówcie, że płyniecie z Turcji. Nie macie żadnych dokumentów. Wszyscy jesteście z Syrii. Jesteście uchodźcami.*

Problem w dużej mierze tkwi w Turcji, która zliberalizowała swoją politykę wizową wobec sąsiadów, a także za pomocą imigrantów chce załatwić swoje sprawy z UE. I to się udaje: wynegocjowała duże pieniądze na imigrantów (kwoty przyznawane przez ONZ na prowadzenie obozów dla imigrantów na terenie Turcji nie wystarczają na prowadzenie i zarządzanie tymi ośrodkami, a sama Turcja nie chce ich finansować). Turcja doskonale wie, że UE będzie miała problem, jeżeli wypuści uchodźców dalej do Europy. Kontrolowanie przepływu uchodźców nie leży w jej interesie. Trudno powiedzieć, jak dalej będzie wyglądała ta kontrola – najprawdopodobniej będzie uzależniona od kolejnych postępów w negocjacjach między UE a Turcją. I nie chodzi raczej o tureckie członkostwo w Unii, bo zamieniłby się problem imigrantów na legalnych pracowników z Turcji, którzy zalaliby unijne rynki pracy – gra toczy się raczej o europejskie pieniądze. Kiedy Turcja zacznie kontrolować granice, najprawdopodobniej imigrantów będzie znacznie mniej.

Po wystąpieniach prelegentów rozpoczęła się dyskusja. Jako pierwszy zabrał głos Marek Szonert z Urzędu ds. Cudzoziemców, zajmujący się zawodowo od wielu lat problemem migracji i uchodźców. Zwrócił uwagę na brak edukacji społecznej dotyczącej migracji w Polsce. Opinia publiczna poznaje przekaz polityczny związany z falą nielegalnej migracji, a nie rzeczywistą wiedzę o tym zjawisku. Niepokojące są postawy części społeczeństwa polskiego wobec osób obcego pochodzenia. W Polsce przyjęto 15 000 uchodźców w 2014 r., którzy przeważnie decydują się na pobyt czasowy w drodze do innego państwa UE. Polski system instytucjonalny obsługujący cudzoziemców jest na dobrym poziomie pod względem rozwiązań technicznych i proceduralnych.

Prawo Unii Europejskiej reguluje pobyt cudzoziemców na terenie państw członkowskich od momentu przekroczenia granicy. Procedura rejestracji (pobieranie odcisków palców, identyfikacja osoby itp.) odbywa się w pierwszym państwie przyjmującym, które jest odpowiedzialne za dalsze postępowanie z cudzoziemcem. Migracjom towarzyszą aspekty administracyjne i kwestie makroekonomiczne. Stanowią one odrębny sektor gospodarki. Dlatego wszelkie ruchy dążące do zmniejszenia lub

zwiększenia liczby migrantów mają ogromne znaczenie dla utrzymania sektora gospodarczego na poziomie instytucji terenowych, lokalnych i centralnych. Przykładem są Niemcy, gdzie np. odpowiednia liczba migrantów w państwie gwarantuje zapewnienie etatów osobom pracującym w niemieckim urzędzie imigracyjnym, zapewniającym obsługę prawną, sądową i społeczną.

Kwestie przesiedleń i relokacji również są regulowane na gruncie prawa Unii Europejskiej. Przesiedlenie następuje z państwa trzeciego, tzn. spoza Unii Europejskiej, przez zastosowanie odpowiednich procedur, natomiast relokacja jest to przesiedlenie w ramach Unii Europejskiej z danego państwa członkowskiego, w którym jest za duża liczba migrantów (np. na Malcie).

Słowa komentarza dodała mgr Joanna Sosnowska. Podpisane porozumienia zobowiązują państwa posiadające granice zewnętrzne do kontroli i regulowania napływu migrantów na terytorium Unii Europejskiej. Europejska Sieć Migracyjna przygotowała raport na temat przemytu osób z państw Afryki Północnej na teren Unii Europejskiej oraz sposobu działania przemytników. Przepływ migrantów przez terytorium Grecji, Macedonii czy Serbii jest o wiele prostszy technicznie ze względu na dostępne szlaki komunikacyjne oraz niższe koszty niż np. przez terytorium Polski.

Polska ma bardzo sprawny system administracyjny i prawny obsługujący migrantów, na co wskazuje przygotowany dla Komisji Europejskiej raport pt. „Ustalanie tożsamości cudzoziemców w celu udzielenia ochrony międzynarodowej. Analiza wyzwań i potrzeb. Wkład krajowy Polski. Raport przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce” (Warszawa, sierpień 2012 r.). Polska jest zobowiązana do kontroli legalności pobytu cudzoziemców (proces rejestracji, identyfikacji, weryfikacji), zwłaszcza na granicy wschodniej (Terespol) i południowej we współpracy z Czechami i Węgrami. Prawo do wykonywania pracy następuje na wniosek cudzoziemca. Część cudzoziemców opuszcza terytorium Polski przed zakończeniem procedury rejestracyjnej. Każda osoba ubiegająca się o status uchodźcy jest objęta pełną opieką socjalną, a jej przyznanie umożliwi swobodny i legalny wyjazd i przyjazd na terytorium Polski.

Wśród uchodźców utrzymuje się tendencja do wykorzystywania europejskich systemów azylowych ze względu na kwestie makroekonomiczne i większą atrakcyjność gospodarek Europy Zachodniej (np. niemieckiej ze względu na możliwość wyższych zarobków). W najbliższej przyszłości możemy się spotkać z różnymi ruchami migracyjnymi cudzoziemców, powiązanymi z poszukiwaniem najlepszych warunków pobytowych bez względu na obsługujący system administracyjny.

W dyskusję włączyła się prof. Danuta Chmielowska, która zgodziła się, że Polska jest atrakcyjna dla tych cudzoziemców, którzy próbowali swoich sił na Zachodzie, ale powrócili po nieudanych próbach. Wspomniała ona, że w latach 80. w RFN i NRD przyjmowano wielu cudzoziemców jako tańszą siłę roboczą (robotnicy tureccy). Jednak wielka fala migrantów wywoływała konflikty społeczne, a ich własna obyczajowość, tworzenie zamkniętych enklaw nie było spójne z kulturą europejską. Obecnie Niemcy, po minionych doświadczeniach, licząc się z trudnościami natury obyczajowej i religijnej, przyjmują nadal migrantów zasilających niemiecki rynek pracy.

Opinię w dyskusji przedstawiła też dr Jadwiga Królikowska z Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego (IPiSR UW). To jednostka wielodyscyplinowa, której oferta edukacyjno-dydaktyczna obejmuje m.in. psychologię, pedagogikę, socjologię, prawo, kryminologię, a także specjalizacje na studiach licencjackich, np. „Wspieranie osób odmiennych kulturowo na rynku pracy” czy „Migracje i integracja kulturowa”. Program nauczania obejmuje problemy związane ze zjawiskiem migracji, stąd absolwenci odpowiednio przygotowani z właściwą wiedzą odnajdują się na współczesnym rynku pracy.

Doktor J. Królikowska zwróciła uwagę na sprawy proceduralne związane z migracją. Są one wstępem do działań związanych z adaptacją cudzoziemców w obcym państwie. Podstawowym elementem tego procesu są ludzie – konkretne biografie, przeżycia, emocje, doświadczenia, stan zdrowia (psychiczny, psychiatryczny, fizyczny). Przedmiotowe traktowanie migrantów jest niewłaściwe i wymaga zmian. Należy działania ukierunkować tak, aby przybywający ludzie stali się częścią społeczeństwa i jego struktur. Konflikt wojenny, problemy społeczno-gospodarcze wywołują fale migracyjne ludzi biednych i zamożnych, ale także ukrytych przestępców, których należy jak najszybciej zidentyfikować.

Istnieje potrzeba zaangażowania zespołów medycznych, które będą udzielały migrantom stałej pomocy. Dostrzega się brak osób przygotowanych do kontaktu z ludźmi o odmiennej obyczajowości, religii, kulturze, języku, pochodzącymi z Afryki czy z Bliskiego Wschodu.

Z tymi twierdzeniami zgodził się prof. Maciej Duszczyk, który wspominał, że Polacy nie zapoznają się z wiedzą, a jedynie poznają powszechne opinie i uprzedzenia w sposób fragmentaryczny. Państwo przyjmujące może mieć trudności ze zrozumieniem różnorodnych migrantów. Niewiedza wywołuje lęki uzasadnione i nieuzasadnione, a zatem urealnienie całej sytuacji jest niezbędne. W świetle tych doświadczeń trzeba uruchomić proces edukacyjny w zakresie przyjmowania migrantów.

Następnie głos zabrał dr Mikołaj Rakusa-Suszczewski z CEUW, który zadał pytanie: czy istnieje jednoznaczna definicja emigranta ekono-

micznego, gdyż pojęcie to cały czas funkcjonuje w przestrzeni publicznej i pozostaje niedookreślone. Czy tym mianem można określić osoby żyjące w skrajnej biedzie, ubóstwie, na skraju wyczerpania fizycznego, czy osoby zamożniejsze, które decydują się na emigrację ze względu na karierę zawodową i spełnienie w innym świecie? Czy taką osobę postrzegać należy jako kogoś gorszego czy kogoś, w kogo warto inwestować? Trzeba także uwzględnić trudne do klasyfikacji formy migracji spowodowane katastrofą ekologiczną, naturalną, środowiskową wywołaną przez człowieka.

Słowo komentarza wygłosił Marek Szonert, który przypomniał, że istnieje zapis definicji „uchodźcy” w konwencji genewskiej (Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 28 lipca 1951 r.), a termin „migrant”, „uchodźca ekonomiczny” zawiera Konstytucja Międzynarodowej Organizacji do Spraw Migracji (ustawa z dnia 27 maja 2015 r. o ratyfikacji Konstytucji Międzynarodowej Organizacji do Spraw Migracji, przyjętej w Genewie w dniu 19 października 1953 r., Dz.U. z 2015 r., poz. 1046). Powody migracji są zdefiniowane niejednorodnie, występuje łączenie różnych motywów: ekonomicznych, poszukiwania bezpieczeństwa, stabilności czy nowych możliwości zawodowych.

M. Szonert dodał, że Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR – The UN Refugee Agency, <http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/o-nas.html>) jest organizacją podejmującą działania międzynarodowe na rzecz ochrony uchodźców, a także cudzoziemców uciekających przed klęskami żywiołowymi. Wypowiedź zakończył pytaniem: czy zatem państwo przyjmujące uchodźców jest zobligowane do stosowania zapisów prawa międzynarodowego konwencji genewskiej czy rozszerzonych kompetencji Biura UNHCR.

Profesor M. Duszczyk wyraził opinię, że konwencja genewska z 1951 r. nie zawiera definicji uchodźcy, tylko warunki, w jakich przebywają, oraz przypomniał treść art. 1a konwencji, na którego mocy można przyznać status uchodźcy. Termin „uchodźca” stosuje się do osoby, która: „w rezultacie zdarzeń, jakie nastąpiły przed dniem 1 stycznia 1951 r. oraz na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu poglądów politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, oraz nie może lub nie chce z powodu tych obaw skorzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń poza państwem swojego stałego zamieszkania, nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa”.

Każde państwo, które jest stroną konwencji genewskiej, dointerpretuje te zapisy, a państwa członkowskie UE starają się wspólnie doprecy-

zować termin „uchodźca”. Nadanie statusu uchodźcy jest pozostawione do decyzji administracyjnej danego państwa, a cudzoziemcy powinni udowodnić odpowiednie przesłanki uprawniające ich do tego. Klasyfikowanie osób jako „uchodźca” lub migrant ekonomiczny nie ma żadnego znaczenia. Roztaczanie wizji Polski jako państwa nieatrakcyjnego ekonomicznie nie jest do końca uzasadnione. Nie należy rozważać kwestii, czy przyjąć uchodźców, ale raczej, czy jest pomysł na osobę migranta, konkretna oferta integracji, zamieszkania, pracy, nauki języka i edukacji. Potrzebne są zmiany w przekazie polskich mediów, które utrwalają stereotypy i fobie oraz przedstawiają sytuację w niekorzystnym świetle. Należy starać się, aby przez instrumenty, którymi dysponujemy, uzyskać kontrolę nad procesami migracyjnymi.

Ponownie do dyskusji włączyła się Joanna Sosnowska, która wspominała, że w terminologii MSW rozróżnia się migrantów zarobkowych i migrantów ekonomicznych. Różnicę stanowi celowość przyjazdu. Migranci zarobkowi to przede wszystkim obywatele Ukrainy, którzy przyjeżdżają do Polski w celu podjęcia pracy na różnych zasadach. Natomiast pojęcie migranta ekonomicznego zawiera ekspercki słownik migracyjny przygotowany przez Europejską Sieć Migracyjną (*European Commission, European Migration Network – Asylum and Migration. Glossary 3.0 – a tool for better comparability produced by the European Migration Network, October 2014*). Obecnie istnieją angielska, francuska, niemiecka oraz hiszpańska wersje językowe. Słownik zawiera zebrane, specjalistyczne terminy dotyczące problematyki migracyjnej. Planowany jest przekład na język polski przez służby tłumaczeniowe Parlamentu Europejskiego. Obecnie żadne ustawodawstwo nie zawiera pojęcia „migranta ekonomicznego”. Termin ten powstał po konsultacjach z ekspertami migracyjnymi. Według słownika, „migrant ekonomiczny” to osoba, która opuszcza swój kraj pochodzenia wyłącznie z powodów ekonomicznych, które nie są w żaden sposób powiązane z kwestiami uchodźczymi, a głównym powodem jest poprawa warunków życia w nowym państwie pobytu.

Słowo komentarza wtrącił prof. M. Duszczyk, który mówił o rozróżnieniu migranta zarobkowego – osoby, która legalnie wjeżdża do danego kraju, aby podjąć pracę na zaproszenie konkretnego pracodawcy, od migranta ekonomicznego – nielegalnie przekraczającego granicę po to, by poprawić status swojego życia. Cel i powód przyjazdu jest taki sam, tylko inne intencje. Wykorzystuje się również odmienne instrumenty rejestracji osób. Według prof. M. Duszczyka, integracja staje się kluczem, która powinna być połączona z myśleniem o polityce migracyjnej. Jest on zwolennikiem tezy, że państwo powinno przyjmować tych migrantów, którzy są w stanie zintegrować się ze społeczeństwem przez spójną poli-

tykę imigracyjną (kursy językowe, szkolenia adaptacyjne i asymilacyjne). Działalność taką prowadzą również organizacje pozarządowe, które czasami niesłusznie pozbawiane są ministerialnych grantów i środków na realizowanie swoich celów statutowych.

Następnie do dyskusji włączyła się dr Marta Pachocka, adiunkt w Katedrze Administracji Ekonomicznej w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym SGH, która poruszyła kilka wątków i odniosła się do wcześniejszych wypowiedzi. Jej zdaniem potrzeba więcej debat o problematyce migracyjnej, spotkań otwartych dla wszystkich zainteresowanych, nie tylko inicjatyw zamkniętych dla środowiska akademickiego. Kształcenie społeczeństwa jest niezbędne, ponieważ w dwóch wymiarach – medialnym i politycznym – mamy do czynienia z niewiedzą, dezinformacją, niezrozumieniem, budowaniem stereotypów i negatywnych emocji.

Migracje międzynarodowe to jest proces, który nasila się z różnych przyczyn. Opracowania International Organization for Migration pokazują, że nie można w pełni kontrolować procesów migracyjnych, podobnie jak demografii czy reprodukcji.

Na poziomie niektórych organizacji międzynarodowych próbuje się zestandaryzować terminologię. Istnieją rekomendacje oddzielne IOM (aspekt demograficzny), ONZ, UNHCR, OECD (aspekt ekonomiczny) czy UE (aspekt instytucjonalny). Każda organizacja międzynarodowa powstała z inicjatywy różnych państw i realizuje inne cele.

Na świecie występują kryzysy o różnym charakterze i rozmiarach globalnych. Kryzys migracyjny o znaczeniu demograficznym następuje wówczas, kiedy w krótkim czasie napływa coraz większa liczba ludności, a w ujęciu prawnoinstytucjonalnym i politycznym możemy mówić o kwestii azylantów i uchodźcach. Dana osoba może podlegać jednocześnie różnym przyczynom migracyjnym: politycznym, humanitarnym czy ekonomicznym. Żadne państwo UE nie znajduje jednej odpowiedzi i jednego rozwiązania. Potrzeba przewartościowania pewnej optyki w dyskusji polityczno-naukowej. Doktor Pachocka postuluje spojrzenie europejskie w wymiarze społecznym, demograficznym i politycznym, które powinno czerpać z dobrych praktyk niektórych organizacji międzynarodowych i rekomendacji. Tak skonstruowana jest strategia „Europa 2020”, która ujmuje kontekst starzejących się społeczeństw europejskich i prognozuje procesy demograficzno-polityczne z tym związane. Publikacja prof. Janusza Balickiego *Imigranci i uchodźcy w Unii Europejskiej. Humanizacja polityki migracyjnej i azylowej* z 2012 r. pokazuje, że potrzebny jest wymiar ludzki. Migracje nie mogą być realizowane przedmiotowo, regulowane liczbowo i prawnie, a migrantów trzeba obsłużyć, zająć się nimi i zintegrować, co w dużej mierze dotyczy społeczeństwa, które przyjmuje migrantów.

W dalszej części spotkania głos zabrała dr Aldona Piwko, reprezentująca Instytut Dialogu Kultur i Religii, Zakład Badań nad Migracjami w Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, który prowadzi dydaktykę i badania nad szeroko rozumianym dialogiem chrześcijańsko-muzułmańskim i miejscem Islamu w środowiskach katolickich. Centrum polskiego islamu tatarskiego jest wieś Bohoniki, w której głównie starsze osoby kultywują tradycję. Muzułmanie w średnim wieku, którzy przybyli do Polski w latach 70., zintegrowali się ze społeczeństwem polskim, a ich dzieci zasymilowały się do środowiska polskiego. Młodzi muzulmanie pochodzenia arabskiego nie uczestniczą w spotkaniach w meczecie, nie zaznaczają swojej odrębności kulturowej. Interesującą grupą są konwertyci, którzy na pewnym etapie swojego życia dorosłego zmieniają religię, stają się radykalni w poglądach i potencjalnie niebezpieczni dla państwa.

Następnie ponownie głos zabrał dr Mikołaj Rakusa-Suszczewski, który wyodrębnił trzy równoległe, wewnątrznie sprzeczne narracje o problemie migracji. Narracja praw człowieka: indywidualistyczna, uniwersalistyczna, nakazująca myśleć o każdym człowieku w sposób jednostkowy z poczuciem odpowiedzialności i humanitaryzmu; narracja techniczna: obsługa i organizacja przyjmowania imigrantów oraz koszty procesów adaptacyjnych; narracja polityczna: kryzys migracyjny w ocenach, opiniach, dyskusjach polityków i społeczeństwa. Doktor M. Rakusa-Suszczewski zadał pytanie, czy społeczeństwo może nie zgodzić się na przyjęcie uchodźców w danym kraju.

Swoją opinię wyraziła też Karolina Mazurczak ze Stowarzyszenia Interwencji Prawnej (SIP), która zwróciła uwagę na kryzys finansowy organizacji pozarządowych w Polsce, które pomagają migrantom. Fundusz Azylu, Migracji i Integracji Unii Europejskiej jest największym funduszem wspierającym organizacje zajmujące się pomocą migrantom oraz uchodźcom, który w Polsce monitoruje MSW. Przydzielanie grantów, niestety, nie odbywa się w sposób systemowy, stąd mimo dobrych opinii SIP nie otrzymało potrzebnych środków. SIP prowadził od sześciu lat Centrum Informacyjne dla cudzoziemców (m.in. porady prawne) we współpracy z Wydziałem ds. Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego. Rozwiązaniem dla SIP na kontynuację jego działalności mogą być projekty *crowdfundingowe*.

Krótką opinię wyraził też jeden z uczestników debaty – dr Francisco Rodriguez Abraham z Centrum Studiów Latinoamerykańskich UW, który stwierdził, że ważna jest adaptacja imigrantów do społeczeństwa przyjmującego. Integracja jest tak naprawdę odbiciem społeczeństwa przyjmującego i ma poziom dwustronny.

Ponownie swoją opinią podzielili się prof. M. Duszczyk. Powiedział, że gdy posługujemy się pewnymi instrumentami integracyjnymi, możemy łączyć pewne rzeczy. Należy poprawić warunki życia w Libanie, Jordanii, Turcji, co zmniejszy skalę migracji, niepotrzebne narażanie życia i zarobki przemytników.

Odzyskanie kontroli procesu migracyjnego na granicach wiąże się z konkretnymi rozwiązaniami technicznymi. Postawa altruistyczna nie jest do końca zasadna. Powinno się w pewien sposób przewidywać konsekwencje. Prawa człowieka byłyby bardziej przestrzegane, gdyby te osoby przebywały w dobrze zorganizowanych ośrodkach dla uchodźców.

Pomysł z zatrudnieniem po czterech asystentów rodzinnych w czterech dużych miastach do pracy z rodziną imigrancką w 2011 r. nie spotkał się z urzędniczą aprobatą. Należy podjąć starania o fundusze na kontynuowanie działań organizacji pozarządowych, a także pracę nad zmianą wizerunku i ufnością w stosunku do cudzoziemców.

Na zakończenie spotkania ponownie głos zabrał dr M. Pawlak. Stwierdził, że Polska ma bardzo dobry system recepcji uchodźców, a polityka w zakresie migracji to stosowne działanie wobec różnych kategorii cudzoziemców z zachowaniem praw człowieka.

Problem uchodźstwa jest mocno zakorzeniony w antropologii społecznej. Wszelkie definiowanie migrantów przez naukowców, przez instytucje prawne, działania w ośrodkach dla uchodźców to formy opresji. Każdy człowiek to ogrom doświadczeń, wielość motywacji do odbycia tej podróży. Kontakt z instytucjami państwa szufladkuje go i nakazuje określić się, czy jest migrantem ekonomicznym, zarobkowym czy przymusowym. To ogranicza jednostkę, podmiot ludzki do pewnych wąskich kategorii. Migranci, uchodźcy to ludzie, którzy ciągle muszą się zderzać z różnego rodzaju instytucjami, które ich kategoryzują. Nasze prawodawstwo mówi o imigrantach, mamy stosowną ustawę o cudzoziemcach, o udzielaniu pomocy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Uchodźcę obowiązują regulacje, na podstawie których powinien odnawiać swój status pobytowy, powinien udowodnić, że mu się należy status uchodźcy. Jeżeli ktoś nie spełnia odpowiednich kryteriów, może zostać deportowany, może otrzymać negatywną opinię. Pewne argumenty zniechęcają cudzoziemców do przyjazdu lub pozostania w Polsce, ale nie jest to kwestia rozwoju społeczno-gospodarczego, instytucjonalnego, tylko odpowiednich kwalifikacji na rynku pracy. Urząd ds. Cudzoziemców rozpoczął pewną kampanię, ale bez wyraźniejszego działania. Liczba zarobkowych migrantów systematycznie rośnie przez ostatnie lata (dokumenty o wykonywaniu pracy różnego rodzaju, zezwolenia na pobyt). W Polsce coraz więcej cudzoziemców podejmuje pracę, a więc skoro pracują, nasza gospodarka ich potrzebuje. Po-

trzebne są spotkania, debaty, dyskusje nie o systemie instytucjonalnym, ale o kondycji i stosunku społeczeństwa polskiego do zjawiska migracji i samych cudzoziemców.

Prowadząca prof. Marta Grabowska podsumowała spotkanie, zauważając, że problem migracji jest bardzo złożony. W ramach seminarium poruszono szereg złożonych zagadnień. Polityka imigracyjna w Unii Europejskiej jest nową polityką i wymaga przejrzenia od podstaw, na nowo, i zbudowania odpowiednich ram prawnych, organizacyjnych i retorycznych. Trzeba pamiętać, że filarem Wspólnot Europejskich były sprawy gospodarcze. Kwestie ludzkie, a w szczególności kwestie migracji do Unii Europejskiej pojawiły się później. Obecnie sprawa ta urasta do ogromnego problemu. Zjawisko to koncentruje się w pewnych określonych obszarach Unii Europejskiej, gdy Polska nie jest w głównym nurcie tych procesów, co nie zwalnia nas jednak od przygotowania się i stosowania odpowiednich narzędzi. Z dyskusji prelegentów i uczestników wynika, że Polska jest przygotowana od strony formalnej, organizacyjnej, proceduralnej, choć polityka migracyjna jest niespójna, a sprawa adaptacji migrantów i dalszego postępowania z nimi wymaga dopracowania. Z jednej strony brak urzędników, z drugiej organizacje pozarządowe nie mogą uzyskać środków finansowych. Wśród kwestii społecznych pojawia się sprawa dialogu muzułmańsko-chrześcijańskiego, zwiększania świadomości społeczeństwa i myślenia kompromisowego. Debaty też nie mogą mieć charakteru zamkniętego, elitarnego, ograniczając się do środowisk naukowych. Potrzeba aktywniejszej działalności władz politycznych czy samorządowych, żeby w szerszym sensie przygotowywać społeczeństwo i uświadamiać mu różne aspekty tego zagadnienia.

Problem migracji w Europie i w Polsce jest tematem rozwojowym, który można rozszerzyć o zagadnienia związane z tolerancją, doświadczenia Frontexu, o działania podejmowane na kontynencie amerykańskim, np. w relacjach Stany Zjednoczone Ameryki Północnej–Meksyk, Ameryka Południowa, obecność Amerykanów w Europie itd.

Profesor M. Grabowska zakończyła spotkanie słowami podziękowań skierowanymi do prelegentów i uczestników seminarium naukowego, zwłaszcza do wszystkich, którzy zabrali głos i podzielili się swoimi opiniami i refleksjami.

*Agnieszka Sacharuk
Dorota Sottysiak*

Publikacje Programu Wydawniczego Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego

Czasopisma naukowe:

- Kwartalnik „Studia Europejskie”, numery: 1–4/1997, 1–4/1998, 1–4/1999, 1–4/2000, 1–4/2001, 1–4/2002, 1–4/2003, 1–4/2004, 1–4/2005, 1–4/2006, 1–4/2007, 1–4/2008, 1–4/2009, 1–4/2010, 1–4/2011, 1–4/2012, 1–4/2013, 1/2014, 2/2014, 3/2014, 4/2014, 1/2015, 2/2015, 3/2015, 4/2015, 1/2016.
- Rocznik „Yearbook of Polish European Studies”, numery: 1/1997, 2/1998, 3/1999, 4/2000, 5/2001, 6/2002, 7/2003, 8/2004, 9/2005, 10/2006, 11/2007–2008, 12/2009, 13/2010, 14/2011, 15/2012, 16/2013, 17/2014.

Publikacje książkowe:

Seria „Monografie i studia”

- D. Milczarek, O. Barburska, *Past and Present of European Integration. Poland's Perspective*, Warsaw 2015.
- *European Union on the Global Scene: United or Irrelevant?*, ed. B. Góralczyk, Warsaw 2015.
- *Essays on Global Safety Governance: Challenges and Solutions*, ed. Patrycja Dąbrowska-Kłosińska, Warsaw 2015.
- *The European Union and Poland. Problems and Achievements*, eds. A. Adamczyk, P. Dubel, Warsaw 2015.
- O. Barburska, D. Milczarek, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej: Porażka czy sukces?*, Warszawa 2014.
- *Unia Europejska jako aktor na scenie globalnej, Razem czy osobno?*, red. B. Góralczyk, Warszawa 2014.
- *Poland and Turkey in Europe – Social, Economic and Political Experiences and Challenges*, eds. A. Adamczyk, P. Dubel, Warsaw 2014.
- *Introduction to European Studies, A New Approach to Uniting Europe*, eds. D. Milczarek, A. Adamczyk, K. Zajączkowski, Warsaw 2013.
- O. Barburska, D. Milczarek, *Historia integracji europejskiej w zarysie*, Warszawa 2013.
- *Co po postindustrializmie?*, red. K. Wielecki, S. Sowiński, Warszawa 2013.

- A. Harasimowicz, *Bezpieczeństwo Polski 1918–2004. Granice, System międzynarodowy, Siła własna*, Warszawa 2013.
- *Europeisation of political rights: Voter Advice Application and migrant mobilization in 2011 UK elections*, eds. A. Dziewulska, A.M. Ostrowska, Warsaw 2012.
- *Practitioners' advice on EU project management*, eds. A. Dziewulska, Warsaw 2012.
- *New neighbours-on the diversity of migrants' political involvement*, eds. A. Dziewulska, A.M. Ostrowska, Warsaw 2012.
- *Poland in the European Union: Adjustment and Modernisation*, eds. A. Adamczyk, K. Zajączkowski, Warsaw–Lviv 2012.
- *Sieci informacyjne Unii Europejskiej w Polsce*, red. M. Grabowska, Warszawa 2012.
- *Central Europe. Two Decades After*, ed. R. Riedel, Warsaw 2010.
- *Przestępczość gospodarcza. Problemy współpracy międzynarodowej*, red. H. Machińska, Warszawa 2008.
- „Inny” człowiek w „innym” społeczeństwie? *Europejskie dyskursy*, red. P. Mazurkiewicz, K. Wielecki, Warszawa 2008.
- *Poland in the European Union: First Experiences. Selected Political, Legal and Social Aspect*, eds. D. Milczarek, O. Barburska, Warsaw 2008.
- *Eastern Policy of the European Union: Role of Poland, Case of Ukraine*, eds. A.Z. Nowak, D. Milczarek, B. Hud', J. Borkowski, Warsaw 2008.
- *Kryzys postindustrialny: Interpretacje, prognozy. Perspektywa europejska*, red. P. Mazurkiewicz, K. Wielecki, Warszawa 2007.
- *Rola Polski w kształtowaniu polityki wschodniej Unii Europejskiej na przykładzie Ukrainy*, red. J. Borkowski, Warszawa 2006.
- D. Milczarek, *Unia Europejska we współczesnym świecie*, Warszawa 2005.
- *Regionalizm, polityka regionalna i Fundusze Strukturalne w Unii Europejskiej*, red. A. Adamczyk, J. Borkowski, Warszawa 2005.
- *Fundusze kohezyjne i możliwości ich absorpcji w Polsce (materiały konferencyjne)*, Warszawa 2004.
- *Globalization, International Business and European Integration*, eds. A.Z. Nowak, J.W. Steagall, M.N. Balamoune, Warsaw–Jacksonville 2004.
- K. Wielecki, *Podmiotowość w dobie kryzysu post industrializmu. Między indywidualizmem a kolektywizmem*, Warszawa 2003.
- *On the road to the European Union. Applicant countries' perspective*, eds. D. Milczarek, A.Z. Nowak, Warsaw 2003.
- D. Milczarek, *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Warszawa 2003.

- Globalization, *European Integration and...?*, eds. A.Z. Nowak, J.W. Steagall, Warsaw–Jacksonville 2002.
- *Suwerenność i integracja europejska*, red. W. Czapliński, I. Lipowicz, T. Skoczny, M. Wyrzykowski, Warszawa 1999.
- I. Pawlas, H. Tendera-Właszczuk, *Poland's economy competitiveness with respect to the integration with the European Union*, Warsaw 1999.
- *Wybrane problemy i obszary dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej*, red. P. Saganek, T. Skoczny, Warszawa 1999.
- *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, wyd. drugie, Warszawa 1998.
- E. Skotnicka-Illasiewicz, *Powrót czy droga w nieznaną? Europejskie dylematy Polaków*, wyd. drugie, Warszawa 1997.
- *Le français en Pologne. Mythes et réalités*, red. J. Boutet, K. Wróblewska-Pawlak, Warszawa 1996.

Seria „Studia nad integracją europejską”

(redakcja serii: P. Jasiński, T. Skoczny)

- *Elektroenergetyka*, Warszawa 1996.
- *Gazownictwo*, Warszawa 1996.
- *Telekomunikacja*, Warszawa 1997.

Seria „Podręczniki i skrypty”

- W. Czapliński, *Podstawowe zagadnienia prawa międzynarodowego: zarys wykładu*, Warszawa 2009.
- *Integracja europejska. Wybrane problemy*, red. D. Milczarek, A.Z. Nowak, Warszawa 2003.
- *Polska policja na drodze do Unii Europejskiej. Przewodnik dla funkcjonariuszy*, red. B. Góralczyk, Warszawa 2000.
- K. Wielecki, *Wprowadzenie do problematyki integracji europejskiej*, Warszawa 1998.
- *Informacja Unii Europejskiej. Informacja drukowana, elektroniczna, audiowizualna, videotex i telewizja satelitarna*, red. M. Grabowska, Warszawa 1998.
- Z. Knypl, *Wprowadzenie do prawa europejskiego*, Warszawa 1997.
- H. Machińska, *Rozwój prawa i instytucji Wspólnot Europejskich. Podstawy funkcjonowania Unii Europejskiej*, Warszawa 1997.

Seria „Dokumentacja akcesyjna”

(redakcja serii: T. Skoczny)

- Tom 1. *Dokumenty dotyczące przystąpienia do Wspólnot Europejskich Dani, Irlandii i Wielkiej Brytanii oraz Grecji*, red. J. Plaňavová-Latanowicz, Warszawa 1998.
- Tom 2. *Dokumenty dotyczące przystąpienia do Wspólnot Europejskich Hiszpanii i Portugalii*, red. J. Plaňavová-Latanowicz, Warszawa 1998.

- Tom 3. *Dokumenty dotyczące przystąpienia do Unii Europejskiej Austrii, Finlandii i Szwecji*, red. J. Planavová-Latanowicz, Warszawa 1998.
- Tom 4. *Rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód*, red. B. Góralczyk, Warszawa 1999.
- Tom 5. *Przygotowania Polski do członkostwa w Unii Europejskiej*, red. J. Borowski, Warszawa 1999.

Opracowania do użytku wewnętrznego

- H. Machińska, D. Milczarek, A. Rybińska, *Integracja europejska. Wybrane zagadnienia*.
- D. Milczarek, *Europa wczoraj i dziś*.
- T. Skoczny, *Wspólnotowe prawo konkurencji. Zarys wykładu*.
- K. Wielecki, *Nowy ład europejski*.
- *Konferencja Międzyrządowa 2000. Główne problemy z polskiego punktu widzenia (bilans pierwszego półrocza)*, red. J. Barcz.

Seria „Raporty z badań”

- *Prawne i ekonomiczne aspekty połączeń między sieciami telekomunikacyjnymi* (kier. zespołu T. Skoczny).
- *Raport I. Telefonii komórkowa i połączenia między sieciami w Unii Europejskiej*, P. Jasiński, T. Skoczny.
- *Raport II. Ekonomiczne aspekty połączeń między sieciami w warunkach gospodarki rynkowej*, P. Jasiński, T. Skoczny.
- *Liberalizacja łączności międzystrefowej w Polsce*, P. Jasiński, T. Skoczny.
- *Raport zawierający ocenę stopnia adaptacji prawa polskiego do prawa wspólnotowego* (kier. zespołu T. Skoczny).

Seria „Materiały szkoleniowe”

- *Energetyka polska w świetle Układu Europejskiego i nowego prawa energetycznego*, tomy I i II.
- *Energetyka a środowisko w świetle regulacji polskich i wspólnotowych*, tomy I i II.

Seria “Working Papers”

- *European Studies in the New Member States of the Council of Europe*, T. Skoczny, Z. Sokolewicz, K. Wielecki.