

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa

Polska w Europie XXI wieku. Wybrane problemy

Praca zbiorowa pod redakcją

Tadeusza Wallasa

28770



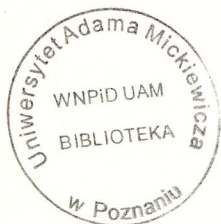
Poznań 2002

Wydawca:
Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa

Recenzent:
prof. dr hab. Jacek Sobczak

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe
Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Szamarzewskiego 89 A, 60-568 Poznań, tel. (061) 829 01 06

07789



ISBN 83-87704-53-9

Skład komputerowy – „MRS”
60-408 Poznań, ul. P. Złotowa 23, tel. (0-61) 857 87 13
Druk i oprawa: – „AMK” s.c.
62-025 Kostrzyn Wlkp., ul. H. Sienkiewicza 5, tel. (0-61) 817 89 25

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	5
Tomasz SZYMCZYŃSKI Teoria i praktyka podejścia ponadnarodowego oraz międzyrządowego w procesie integracji europejskiej. Implikacje dla Polski	7
Włodzimierz MALENDOWSKI Nowa strategia bezpieczeństwa RP	21
Maciej HERMAN Perspektywy europejskiej polityki obronnej	45
Piotr EBBIG Integracja Polski z Unią Europejską w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa	55
Zdzisław W. PUŚLECKI Integracja krajów Europy Środkowej i Wschodniej z Unią Europejską a globalizacja	69
Bogdan KOSZEL Rola Francji i Niemiec w procesie integracji Polski z Unią Europejską	79
Tadeusz WALLAS Polska wobec perspektywy członkostwa w Unii Europejskiej. Uwarunkowania polityczne	97
Anita ADAMCZYK Współpraca wojskowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec	109
Bibliografia	123

Polska wobec perspektywy członkostwa w Unii Europejskiej. Uwarunkowania polityczne

Sprawa uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej jest zadaniem, którego realizacja stworzy Polsce nowe możliwości rozwoju oraz zwiększy jej szeroko rozumiane bezpieczeństwo. Bez współpracy w ramach Unii Europejskiej nie będziemy w stanie samodzielnie pokonać zapóźnień cywilizacyjnych oraz luki technologicznej dzielącej nas od krajów wysoko rozwiniętych. Trudno będzie rozwiązać także wiele problemów społecznych. Po uzyskaniu statusu członka Unii Europejskiej – wskazują na to doświadczenia państw będących już w składzie tej organizacji – jest szansa na stosunkowo szybkie wyrównywanie różnic w poziomie rozwoju i życia, jakie dzielą nasz kraj od europejskiej czołówki.

Aby to nastąpiło, Polska musi spełnić kryteria członkostwa określone w normach składających się na porządek prawny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej (*acquis communautaire*). Zgodnie z duchem Artykułu 49 (O) Traktatu o Unii Europejskiej podstawowe znaczenie ma spełnienie politycznych warunków członkostwa ogólnikowo wyliczonych w Artykule 6 (F) tegoż Traktatu. Stanowi on, że „Unia jest ustanowiona na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz praworządności, na zasadach, które są wspólne dla Państw Członkowskich”¹. Wyliczone wartości Unia uznaje za polityczne fundamenty integracji europejskiej. Ich definiowanie i uszczegóławianie następuje w pozostałych normach pierwotnego prawa wspólnotowego oraz w rozporządzeniach, dyrektywach, decyzjach, zaleceniach i opiniach organów Wspólnot i Unii, a także w orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości.

Wymienione normy nie są jednak jedynym źródłem politycznych kryteriów członkostwa, ponieważ za takie traktuje się również wartości oraz prawa, wspólne dla wszystkich państw członkowskich, zapisane w ich porządku konstytucyjnym. Traktat o Unii Europejskiej uznaje takie wartości i normy za „ogólne prawa Wspólnoty”². Zatem polityczne kryteria członkostwa zostały określone nie tylko w aktach prawnych i innych dokumentach unijnych. Za źródła takich standardów należy uznać także normy zapisane w porządku prawno-politycznym państw członkowskich, jeżeli tam są uznawane i przestrzegane oraz mają powszechny charakter dla wszystkich społeczeństw zjednoczonej Europy.

Do uniwersalnych dla UE i jej członków wartości politycznych – będących jednocześnie dla Polski politycznymi kryteriami członkostwa w tej organizacji – należy

¹ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), w: *Dokumenty europejskie*, t. III, w opracowaniu A. Przyborowskiej-Klimczak i E. Skrzydło-Tefelskiej, Lublin 1999, s. 53 - 55.

² *Ibidem*, s. 55.

zaliczyć przede wszystkim demokrację. We wszystkich krajach UE funkcjonują instytucje i mechanizmy demokratyczne. Władza należy do społeczeństwa i od niego pochodzi. Społeczeństwo sprawuje ją głównie w drodze demokracji pośredniej, tzn. za pośrednictwem wybieranych przez siebie i spośród siebie przedstawicieli. Powszechność wyborów nie jest ograniczona cenzusami, które jeszcze w I połowie XX wieku wykluczały w niektórych państwach z udziału w wyborach kobiety, mniejszości narodowe lub obywatele pewnych zawodów. Wszędzie, za wyjątkiem Niemiec, wprowadzono do porządku konstytucyjnego referendum, w większości także tzw. inicjatywę ludowo-ustawodawczą. Za pomocą takich instytucji demokracji bezpośredniej obywatele Unii mogą uczestniczyć w podejmowaniu decyzji lub występować z propozycją ich przyjęcia bez pośrednictwa posłów, senatorów lub radnych.

Innym kryterium członkostwa w UE jest poszanowanie reguł państwa prawa. W krajach UE prawo jest stanowione i wykonywane zgodnie z obowiązującymi normami. Nie ma większych problemów z egzekwowaniem prawa. Stanowione normy nie działają wstecz. Sprawnie funkcjonują instytucje stojące na straży prawa i praworządności.

Idea podziału władz jest również jedną z fundamentalnych zasad ustroju wszystkich państw UE. Podział władzy jest widoczny zarówno pod względem organizacyjnym, jak i kompetencyjnym. Występuje równowaga i wzajemne hamowanie się pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Egzekutywy krajów członkowskich nie rządzą przy pomocy dekretów.

Bardzo ważnym kryterium członkostwa jest poszanowanie przez państwo kandydujące praw człowieka oraz podstawowych wolności. Ta sprawa jest stosunkowo precyzyjnie określona w obowiązującym prawie UE i dokumentach będących tylko normami politycznymi. Europejskie standardy w tej materii zostały zdefiniowane przede wszystkim w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności ratyfikowanej przez wszystkie kraje piętnastki, chociaż nie podpisała jej dotąd UE jako taka. Konwencję uzupełniają trzy inne dokumenty: Europejska Karta Socjalna, Europejska Konwencja o Zapobieganiu Torturom oraz Europejska Konwencja Ramowa o Ochronie Mniejszości. Źródłem praw i wolności jest także przyjęta w Nicei Karta Praw Fundamentalnych, która póki co nie jest obowiązującym prawem, tylko deklaracją, ale szczególnego rodzaju bo na jej treść mogą powoływać się sądy³. Do europejskich standardów w zakresie praw i wolności człowieka oraz obywatela należy przede wszystkim zaliczyć: prawo do życia, wolność i bezpieczeństwo osób; zniesienie kary śmierci; zakaz klonowania; prawo do edukacji i dostępu do wykształcenia; równość płci; prawo do negocjowania warunków pracy i płacy oraz do strajku; zakaz zatrudniania dzieci; prawo wszystkich do opieki zdrowotnej; prawo do odpowiedniego środowiska przyrodniczego; prawo do własności; wolność komunikowania się i wymiany informacji; prawo do skutecznego odwołania się do sądów oraz prawo do swobodnego przemieszczania się i zamieszkiwania na obszarze UE.

UE oraz państwa członkowskie dużą rolę przywiązują do ochrony mniejszości etnicznych, wyznaniowych i innych, w tym seksualnych. Członkowie mniejszości etnicznych mogą korzystać z wolności rozwoju własnego języka oraz wolności tworzenia własnych instytucji kulturalnych, religijnych i edukacyjnych. Mniejszości narodowe mają także prawo do preferencji wyborczych. Ochronie mniejszości wyznaniowych

³ Zob. szerzej: J. Menkes, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej a Konstytucja Europy*, „Studia Europejskie” 2001, nr 2, s. 36 - 37.

sprzyja świecki charakter unijnego państwa i jego instytucji. Także mniejszości seksualne np. w Danii, Holandii i Niemczech mogą korzystać z wielu praw przysługującym związkom heteroseksualnym⁴. Sprawa ta budzi jednak sporo kontrowersji nawet wśród obywateli Unii.

Warunkiem przystąpienia do UE jest uznanie za fundament życia politycznego także wielu innych wartości. Należy do nich m.in.: idea społeczeństwa obywatelskiego; idea samorządności; rozdział Kościoła od państwa oraz świecki charakter państwa; swoboda działania partii politycznych; uznanie wolnej konkurencji między partiami politycznymi w ich walce o władzę; zasada państwa socjalnego; cywilna kontrola nad armią i innymi służbami mundurowymi; wolność mediów.

Chociaż państwa Unii uznają wymienione wartości za fundamentalne i powszechne, to nadal zachowują one swoją odrębność w wielu kwestiach składających się na ich życie polityczne. Możemy w tym miejscu wymienić zróżnicowane podejście państw członkowskich m.in. do: organizacji, długości kadencji i liczebności składu osobowego organów państwowych; kształtu systemu partyjnego, sposobu finansowania partii politycznych; instytucji demokracji bezpośredniej, ustroju terytorialnego, specyfiki prawa wyborczego itd. Okazuje się, iż utrzymywanie takich różnic nie jest przeszkodą w integracji krajów UE. Siłą tej organizacji buduje się „*respektując [...] prawa wynikające z tradycji konstytucyjnych, wspólnych dla Państw Członkowskich [...]*” oraz chroniąc „*tożsamości narodowe*”⁵. Zatem wraz z powiększeniem UE o nasz kraj nie grozi nam utrata narodowej tożsamości. Konieczność dostosowania się do standardów europejskich nie prowadzi bowiem do całkowitej unifikacji życia społecznego w zintegrowanej Europie.

Reformy przeprowadzane od roku 1989 sprawiły, że Polska rzeczywistość polityczno-ustrojowa odpowiada już przedstawionym wyżej kryteriom członkostwa w Unii. Potwierdza to opinia Komisji w sprawie wniosku Polski o członkostwo w Unii Europejskiej „Agenda 2000 – Unia Europejska rozszerzona i silniejsza”, gdzie stwierdzono: „*polityczne instytucje w Polsce funkcjonują sprawnie i w stabilnych warunkach. Instytucje respektują zakres swoich kompetencji oraz współpracują między sobą. [...] W wyniku wyborów nastąpiło płynne przejście władzy przez opozycyjnych kandydatów. Opozycja odgrywa właściwą rolę w pracach instytucji. Jednakże należy kontynuować wysiłki na rzecz dalszego usprawnienia funkcjonowania sądownictwa oraz skuteczniejszej walki z korupcją. Nie występują poważniejsze problemy w dziedzinie przestrzegania podstawowych praw. Jednakże istnieją pewne ograniczenia wolności prasy. Należy zwrócić szczególną uwagę na sposób wdrożenia w życie przepisów nowego prawa ograniczającego określonym osobom dostęp do urzędów publicznych. Polska powinna także zakończyć procedurę udzielania rekompensat osobom, których majątek został zagrabiony przez faszystów lub komunistów. Polska jest państwem demokratycznym i posiada stabilne instytucje gwarantujące rządy prawa, poszanowanie praw człowieka oraz ochronę mniejszości*”⁶.

⁴ W Danii i Holandii homoseksualnym parom, które żyją co najmniej trzy lata w zarejestrowanym związku, przysługuje nawet prawo do wychowywania dzieci ze wszystkimi konsekwencjami prawnymi oraz ubiegania się o adopcję dziecka. Szerzej na ten temat w: T. Walat, *Skandynawski spór: na co pozwolić matężonkom tej samej płci*, „Polityka” 2001, nr 33, s. 41 - 42.

⁵ Zob. szerzej: *Traktat o Unii Europejskiej*, op. cit., s. 53 - 55.

⁶ *Agenda 2000 – Unia Europejska rozszerzona i silniejsza. Opinia Komisji w sprawie wniosku Polski o członkostwo w Unii Europejskiej*, w: Europejskie Centrum Uniwersytetu Warszawskiego, *Dokumentacja akcesyjna*, t. 4, Warszawa 1999, s. 163 - 164.

Opinię tę podtrzymują kolejne Raporty Komisji Europejskiej⁷ oceniające przygotowanie Polski do członkostwa w UE opublikowane w październiku 1998 r., w październiku 1999 r., w listopadzie 2000 r. i w listopadzie 2001 r. Zwłaszcza ten ostatni chwali nasz kraj za: „*stabilność instytucji stojących na straży demokracji i praworządności*”; uznanie przez nowy rząd premiera L. Millera „*członkostwa w UE za główny priorytet swej polityki*”; zgodę na takie członkostwo ze strony większości parlamentarnej; brak zakłóceń w pracy instytucji politycznych, nawet przy okazji zmiany parlamentu i rządu⁸.

W wymienionych raportach oraz innych dokumentach UE i wystąpieniach unijnych polityków wskazuje się na liczne pozytywne efekty transformacji ustrojowej, które upodobniły polską rzeczywistość do warunków obowiązujących od dawna w Zachodniej Europie. Takim warunkom odpowiada przede wszystkim Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.⁹ Określiła ona w sposób właściwy dla nowoczesnych i demokratycznych państw podstawy ustroju politycznego oraz społeczno-ekonomicznego Polski, podstawowe prawa i wolności jej obywateli, organizację i zasady funkcjonowania aparatu państwowego. Chociaż pracom nad tym aktem prawnym towarzyszyła ostra i agresywna walka polityczna¹⁰, to jednak weszła ona w życie i dziś jej postanowienia nie budzą już emocji. Żadna licząca się siła polityczna nie dąży do zmiany określonych w Konstytucji fundamentów ustroju. Świadczy to o tym, iż odpowiadają one społecznym oczekiwaniom i potrzebom, jakie wynikają z perspektywy przyjęcia naszego kraju do UE.

Gwarancją polskiej demokracji jest także system wyborczy. On również odpowiada standardom obowiązującym w demokratycznym świecie. Wybory w Polsce są powszechne, równe, bezpośrednie i tajne. Zaletą przyjętych rozwiązań jest zabezpieczenie zwłaszcza władzy ustawodawczej przed nadmiernym, politycznym rozdrobnieniem, a co za tym idzie przed paraliżem tej władzy. Jest to możliwe dzięki temu, że w podziale mandatów do Sejmu mogą uczestniczyć tylko ugrupowania, które w skali kraju zdobędą co najmniej 5% głosów. W przypadku koalicji wyborczych ten próg podniesiono nawet do 8%. Takie wymagania umożliwiają również marginalizację ugrupowań skrajnych. Z reguły nie uzyskują one liczby głosów uprawniającej do zdobycia mandatów. Nie mogą zatem wykorzystywać parlamentarnej trybuny do głoszenia i popularyzowania populistycznych lub nacjonalistycznych treści. Należy także zauważyć, iż drugą izbę parlamentu – Senat wybiera się w wyborach większościowych. Ze swej natury sprzyjają one wyborowi wybitnych jednostek nawet takich, które nie należą do partii politycznych. Dużą wagę przywiązuje się do tego, aby wybory odbywały się regularnie, tj. po upływie prawem określonych kadencji. Nikt też, w całej historii III RP, nie zgłaszał istotnych zastrzeżeń, co do uczciwości i prawidłowości przeprowa-

⁷ Obowiązek składania przez Komisję Europejską corocznych raportów zawierających „*ocenę postępów na drodze do członkostwa poczynionych przez każde państwo kandydujące z Europy Środkowej i Wschodniej w świetle kryteriów kopenhaskich*” wynika z decyzji Rady Europejskiej w Luksemburgu. Zob. szerzej w: *Wnioski Prezydencji Rady Europejskiej. Luksemburg, 12 - 13 grudnia 1997 r.*, w: *ibidem*, s. 350.

⁸ *Okresowy Raport 2001 Komisji Europejskiej o postępkach Polski na drodze do członkostwa w Unii Europejskiej, 13 listopada 2001 r.*, „*Studia Europejskie*” 2001, nr 4(20), s. 156 - 157.

⁹ *ibidem*, s. 156.

¹⁰ Konstytucja RP została zatwierdzona w referendum, które odbyło się 25 maja 1997 roku. Wzięło w nim udział tylko 42,86% uprawnionych do głosowania. Za nową konstytucją opowiedziało się 53,45% głosujących. Niska frekwencja i mała przewaga zwolenników Konstytucji były właśnie efektem walki politycznej i zdecydowanego sprzeciwu liczących się ugrupowań pravicowych wobec niektórych jej postanowień.

dzanych głosowań. Obywatele mogą także bezpośrednio wpływać na treść obowiązującego prawa za pomocą referendum lub tzw. inicjatywy ludowo-ustawodawczej. Już 100 tysięcy osób może zgłosić projekt ustawy zwykłej pod obrady parlamentu.

Dobrym rezultatem przemian ustrojowych jest przywiązanie społeczeństwa polskiego do idei demokracji. Pomimo odczuwanych przez wielu obywateli negatywnych zjawisk, jakie pojawiły się lub nasiliły po 1989 r. (m.in. bezrobocie, spadek realnych dochodów, stosunkowo częste „wojny na górze”, przestępczość), nie spada społeczne przekonanie o wyższości demokracji nad innymi formami ustrojowymi. Pogląd taki wyrażało w 2000 r. 71% respondentów badanych przez renomowane Centrum Badania Opinii Społecznej (od siedmiu lat z takim poglądem zgadza się orientacyjnie 60 - 70% społeczeństwa)¹¹. Przedstawione dane potwierdzają to, że demokracja była w Polsce czymś bardzo oczekiwanym, a pozytywne rezultaty demokratyzacji są zauważalne i odczuwane przez wielu. Stanowi to dobry prognostyk dla dalszych reform i przemian, które nadal będą zbliżały polską rzeczywistość do unijnych standardów.

Sukcesem transformacji jest także to, iż Polska jest państwem prawa. Prawo jest stanowione zgodnie z obowiązującymi procedurami. Na jego straży stoją sądy powszechne oraz sądy orzecznictwa szczególnego, a przede wszystkim Trybunał Konstytucyjny, którego orzeczenia pod rządami obecnej konstytucji stały się ostateczne.

Standardom właściwym dla państw Unii Europejskiej odpowiada również polska scena polityczna. Chociaż działa na niej ok. 80 zarejestrowanych partii politycznych, to w życiu aktywnie uczestniczy nie więcej niż kilkanaście. Analizując ich dążenia, zauważymy, że ugrupowania te mają bardzo zróżnicowaną ofertę programową, co względnie odpowiada występującym podziałom społecznym. Wszystkie liczące się grupy społeczne mają swojego politycznego reprezentanta. Od początku transformacji w sprawowaniu władzy uczestniczą koalicje składające się przede wszystkim z ugrupowań umiarkowanej lewicy lub umiarkowanej prawicy oraz z partii centrowych. Pomimo występujących podziałów możliwa jest współpraca liczących się sił politycznych przy realizacji najistotniejszych zadań. Objawiło się to m.in. przy staraniach Polski o członkostwo w NATO. Objawem dojrzałości polskich partii i ich elit jest także to, że od roku 1993 nie trzeba było rozpisywać przedterminowych wyborów z powodu rozpadu zaplecza politycznego rządu.

Procedura rejestracji nowych partii nie odbiega od rozwiązań przyjętych w krajach UE. Działać legalnie mogą ugrupowania zorganizowane i funkcjonujące na zasadach demokratycznych oraz uznające wartości określone w Konstytucji. Na pozytywną opinię Komisji Europejskiej zasłużyły uregulowania prawne wprowadzone w 2001 r. dotyczące finansowania partii i kampanii wyborczych oraz kontroli nad partyjnymi finansami¹².

Sukcesem transformacji jest także odbudowa samorządu w Polsce. Najbardziej i najszybciej rozwinął się samorząd terytorialny. Już na początku transformacji, tj. w 1990 r. rozpoczął działalność samorząd gminny. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym do zakresu działania gminy przekazała „[...] wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”. Natomiast do zadań własnych gminy zaliczono „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty”. O samorządności świadczą to, że mieszkańcy gminy podejmują

¹¹ Dane Centrum Badania Opinii Społecznej za: „Gazeta Wyborcza” 2000, nr 201, s. 3.

¹² Okresowy Raport 2001..., op. cit., s. 157.

decyzje w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum lub za pośrednictwem organów gminy). Samorządowi gminnemu przekazano w 1990 r. ok. 1/3 ogółu zadań administracji publicznej¹³. Pomimo, że poziom ten nie zadowalał oczekiwań samorządowców, to jednak rozpoczął się wtedy proces decentralizacji, który z różnym tempem postępuje. Rozwojowi samorządności służyło również ustanowienie z dniem 1 stycznia 1999 r. samorządu powiatowego i wojewódzkiego. Art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, wymienia stosunkowo liczne zadania powiatu o charakterze ponadgminnym. Również ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa przekazała wiele dotychczasowych kompetencji administracji rządowej w ręce samorządu wojewódzkiego. Ustrój samorządu terytorialnego został zatem ustanowiony, ale proces doskonalenia jego funkcjonowania będzie jeszcze długim procesem z uwagi na różne bariery. Najważniejszą z nich są niewystarczające źródła finansowania samorządu. Problemem jest także nadmierne upolitycznienie organów samorządowych. Sprawy, jakie na ich forum prowadzą lokalne oddziały partii politycznych, często zniechęcają wielu obywateli do aktywności, bez której idea samorządu nie może się rozwijać.

Polacy mają możliwość korzystania z praw i wolności człowieka oraz obywatela w zakresie porównywalnym do mieszkańców Unii Europejskiej. Zakres takich praw i wolności jest zgodny ze współczesnymi standardami wynikającymi przede wszystkim z treści prawa międzynarodowego¹⁴. Polska ratyfikowała już w 1991 roku Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Do chwili obecnej została ratyfikowana także większość protokołów dodatkowych do wymienionej Konwencji oraz częściowo Europejska Karta Socjalna. Obywatel polski może dochodzić swych praw przed sądem. Może także zwrócić się o pomoc do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Obywatele nie mają istotnych problemów przy korzystaniu z wolności słowa, zgromadzeń, zrzeszania się lub wyznania. W 1997 roku zniesiono karę śmierci, chociaż już przedtem od dłuższego czasu jej nie orzekano. Dane osobowe obywateli podlegają ustawowej ochronie. Również mniejszości narodowe mogą swobodnie korzystać ze swych praw¹⁵. Konstytucja zapewnia im „[...] wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury”. Mniejszości narodowe korzystają także ze szczególnych preferencji wyborczych. Nieporozumienia na tle narodowościowym, jakie sporadycznie pojawiają się w wymiarze lokalnym spotykają się ze zdecydowanym działaniem władz. Komisja Europejska mogła zatem w swej ocenie stwierdzić, iż „Polska dobrze udokumentowała zapewnianie właściwych międzynarodowych i konstytucyjnych gwarancji praw człowieka i ochrony mniejszości”¹⁶.

Przedstawiona analiza, która prezentuje ocenę tylko wybranych aspektów naszej rzeczywistości polityczno – ustrojowej, potwierdza tezę, iż Polska spełnia już kryteria polityczne członkostwa w UE. Oczywiście nie oznacza to, że jest już ona idealnym kandydatem. W opiniach agend Unii na temat przygotowań Polski do członkostwa w UE spotykamy również zastrzeżenia dotyczące życia społeczno-politycznego.

¹³ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 589.

¹⁴ Zob. szerzej: *Polskie prawo konstytucyjne*, pr. zb. pod red. W. Skrzydły, Lublin 1998, s. 183 - 192.

¹⁵ Mniejszości narodowe stanowią tylko około 1,3% ludności Polski.

¹⁶ *Okresowy Raport 2001...*, op. cit., s. 164. Zob. też: *Agenda 2000...*, op. cit., s. 163.

Stosunkowo najwięcej uwag dotyczy funkcjonowania władzy sądowniczej. Niepokoją zwłaszcza długie terminy w rozpatrywaniu spraw szczególnie gospodarczych i cywilnych. Zdarza się, że sprawy się przedawniają, nawet w przypadku ciężkich przestępstw, ponieważ sąd nie zdołał rozpocząć postępowania w ustawowym terminie. Sytuacja taka jest spowodowana m.in. brakami kadrowymi, lokalowymi i sprzętowymi. Niskie płace w wymiarze sprawiedliwości, czynią zawód sędziego dla dobrze wykształconego prawnika mało atrakcyjnym. Duże zatory w sądach spowodowane zostały również przekazywaniem w ostatnich kilkunastu latach do kompetencji sądów kolejnych spraw, wcześniej będących w rękach prokuratury, policji lub kolegów ds. wykroczeń. To przekazywanie nie zostało poprzedzone rozbudową kadrową i organizacyjną sądów, a także wsparciem ich odpowiednimi funduszami. W najbliższych miesiącach postępowanie w sądach może ulec dalszemu wydłużeniu, ponieważ zgodnie z wymogami Konstytucji nastąpiła likwidacja kolegów ds. wykroczeń. Rozpatrywały one rocznie około 700 - 800 tysięcy spraw o drobne kradzieże, kolizje na drogach, zakłócanie ciszy nocnej i inne drobne naruszenia prawa¹⁷. Sprawy takie będą obecnie rozpatrywane przez sądy, co może sparaliżować ich prace, ponieważ dotychczas otrzymały one za mało nowych etatów sędziowskich potrzebnych do sprostania nowym zadaniom. Likwidacja kolegów ds. wykroczeń była jednak konieczna, aby dostosować polską politykę w zakresie wymiaru sprawiedliwości do standardów obowiązujących w demokratycznym świecie. Kolegia działały przy sądach rejonowych, ale same sądami nie były, chociaż mogły skazywać na kary aresztu do 3 miesięcy lub grzywny do 5 tysięcy.

Poważnym mankamentem polskiego życia społecznego jest korupcja¹⁸. Jest to zjawisko, którego rozmiary są trudne do oszacowania z uwagi na oczywisty w przypadku takich przestępstw brak dowodów i świadków. Pewną rolę w utrzymywaniu się tego zjawiska odgrywają społeczne przyzwyczajenia, a także ciągle duża rola sektora państwowego (np. w usługach medycznych) oraz niski poziom wynagrodzeń jego pracowników. O skali problemu świadczą rezultaty badań przeprowadzonych w sierpniu 2001 roku przez Centrum Badania Opinii Społecznej. Wynika z nich, że 93% dorosłych Polaków uznaje korupcję za bardzo istotny problem. Do niepokojących wniosków prowadzi również porównanie rezultatów ostatnich badań z podobnymi, jakie przeprowadzono rok wcześniej, kiedy do podobnego wniosku doszło „tylko” 86% obywateli¹⁹. Okazuje się, iż omawiany problem, zdaniem społeczeństwa, przyjmuje coraz większe rozmiary. Potwierdzają to w ostatnich miesiącach częste doniesienia mediów oraz działania antykorupcyjne podejmowane przez prokuraturę.

Ciągle trwająca transformacja ustrojowa nie doprowadziła póki co do zdecydowanej decentralizacji państwa. Chociaż przekazano samorządom lokalnym szereg kompetencji, to nie zapewniono im należytych źródeł finansowania ich działalności. Samorząd powiatowy i wojewódzki bez subwencji i dotacji z budżetu państwa nie mógłby pełnić swych funkcji. Hamuje to dalszy rozwój autentycznej samorządności. Utrzymującej się centralizacji sprzyja w ostatnich latach rozbudowa centralnych organów administracji państwowej. W niektórych obszarach życia społecznego działa wiele instytucji, które

¹⁷ B. Wróblewski, *Sądne kolegia*, „Gazeta Wyborcza” 2001, nr 197, s. 6.

¹⁸ Także w oczach Komisji Europejskiej korupcja jest, obok opóźnień w reformowaniu sądownictwa i braku przekształceń w rolnictwie, najpoważniejszą wadą polskiego życia społecznego. Wynika to z dorocznego raportu Komisji o postępach kandydatów do UE, ogłoszonego w końcu 2000 roku. Zob. szerzej: J. Safuta, *Unia Europejska o Polsce*, „Polityka” 2000, nr 42, s. 45 - 46.

¹⁹ Dane Centrum Badania Opinii Społecznej za: „Gazeta Wyborcza” 2001, nr 194, s. 2.

zajmują się realizacją podobnych zadań. W branży rolnej np. zbliżonym obszarem spraw zajmuje się Agencja Rynku Rolnego, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Główny Inspektorat Inspekcji Nasiennej, Główny Inspektorat Ochrony Roślin, Główny Inspektorat Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych, a obok nich działa jeszcze Ministerstwo Rolnictwa²⁰. Oczywiście rolnictwo nie jest jedynym obszarem, gdzie mamy tego typu sytuację. Tworzenie nowych instytucji umożliwia jednak rozdawnictwo politycznych synekur. Na szczęście koalicja Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Unii Pracy i Polskiego Stronnictwa Ludowego, która objęła władzę po przeprowadzonych we wrześniu 2001 r. wyborach przystąpiła do ograniczenia zatrudnienia w administracji centralnej państwa i likwidacji wielu urzędów. Jednak dopiero za kilka miesięcy przekonamy się o tym, na ile cele te są rzeczywiste i czy uda się je zrealizować?

Nadal niedomaganiem polskiej demokracji jest problemy z utworzeniem korpusu służby cywilnej w administracji państwowej. Pomimo, że ustawa o służbie cywilnej została przyjęta w 1996 roku, to jej realizacja napotyka na liczne bariery²¹. Wynikają one przede wszystkim z tego, że rekrutacja do służby cywilnej do tej pory prowadzona była często nie według kryteriów merytorycznych, lecz politycznych. Często powołanie obywatela do ww. służby poprzedzone było jego rezygnacją z przynależności do rządzącej partii. Brak silnego korpusu służby cywilnej naraża zatem państwo na idące daleko zmiany kadrowe w administracji przy każdej rotacji koalicji rządzącej, co może prowadzić do jego osłabienia.

Chociaż wolność słowa jest zapewniona Konstytucją i aktami prawnymi niższego rzędu, to jednak Komisja Europejska dostrzega jeszcze pewne niedostatki w tym obszarze życia społecznego. Zastrzeżenia budzi m.in. przepis kodeksu karnego, który pozwala skazać obywatela na karę pozbawienia wolności nawet do 8 lat za wyszydzanie lub lżenie organów państwowych. Wolności mediów może natomiast zagrażać decyzja Sądu Najwyższego z 1995 roku zobowiązująca dziennikarzy do ujawniania źródeł informacji na żądanie sądu lub prokuratora²². Pewnym problemem jest także to, że na rynku mediów elektronicznych dominuje telewizja publiczna, nad którą władze państwowe zachowały pewną kontrolę. Jednak pomimo pojawiających się, zwłaszcza w okresie kampanii wyborczych, oskarżeń ze strony polityków pod adresem publicznej telewizji o preferowanie politycznych konkurentów, trzeba przyznać, że nie znajdują one najczęściej pokrycia w faktach.

Ważną sprawą w rozwoju demokracji jest budowa społeczeństwa obywatelskiego. Wymaga ona dużej aktywności obywateli. Okazuje się jednak, że pod tym względem Polacy mają jeszcze wiele do zrobienia. W Polsce działa około 20 tysięcy organizacji pozarządowych, co w porównaniu z Finlandią (100 tys.), Szwecją (200 tys.) lub Wielką Brytanią (180 tys.) jest liczbą stosunkowo niedużą. Według szacunków dwie trzecie obywateli nie przejawia społecznej aktywności²³. Sytuacja taka jest prawdopodobnie konsekwencją nawyków i przyzwyczajęń wyuczonych w minionych okresach, kiedy to totalitarna lub autorytarna władza patrzyła nieufnie na oddolną społeczną aktywność,

²⁰ P. Kudzia, G. Pawelczyk, *Do kasacji*, „Wprost” 2001, nr 15, s. 30 - 31.

²¹ W końcu września 2001 r. służba cywilna liczyła 831 urzędników, co stanowiło tylko 0,7% ogólnej liczby zatrudnionych w administracji centralnej. Zob. szerzej w: *Okresowy Raport 2001...*, op. cit., s. 159.

²² *Agenda 2000...*, op. cit., s. 161.

²³ T. Bogucka, *Państwowe czy społeczne?*, „Gazeta Wyborcza” 2001, nr 209, s. 12.

widząc w niej zagrożenie dla swojego bytu. Stan taki, tj. apatię i zniechęcenie pogłębiają negatywne skutki reform odczuwane przez duże grupy społeczne. Poważnym problemem dla decydentów staje się malejące przyzwolenie na spadek poziomu życia i nowe wyrzeczenia. W 1989 r. i 1990 r. Polacy pogodzili się ze spadkiem i zróżnicowaniem dochodów, bezrobociem i redukcją świadczeń socjalnych. Większość sądziła, że te dolegliwości mają charakter czasowy. Ponieważ bardzo liczne odłamy społeczeństwa, pomimo wyżej przedstawionych pozytywnych rezultatów transformacji, nie odnotowały poprawy swego położenia, wyczerpują się pokłady społecznej cierpliwości. Prawdopodobnie wielu współobywateli uznało ponad dziesięcioletni okres reform za wystarczająco długi, aby dostrzec ich korzystne efekty. Dlatego też wielu mieszkańców naszego kraju (w sierpniu 2001 r. według Ośrodka Badania Opinii Publicznej, ok. 81%) uznaje, że sprawy naszego kraju przybierają zły obrót. Wzrasta – w świetle badań opinii publicznej – odsetek odczuwających negatywne skutki przemian²⁴.

Zgodnie ze standardami właściwymi dla państw demokratycznych armia, policja i służby specjalne w Polsce pozostają pod cywilną kontrolą. Jednak co pewien czas (zwłaszcza w okresie kampanii wyborczej) pojawiają się oskarżenia adresowane do rządzących polityków o to, że wykorzystują służby specjalne do politycznej walki. Oskarżenia takie stosunkowo łatwo można umotywić, ponieważ nadzór nad tajnymi służbami sprawuje członek rządu, będący jednocześnie ważnym działaczem rządzącej partii. Sądzę, iż problem ten można rozwiązać tylko przez reformę ustrojową, w wyniku której służby specjalne zostaną poddane nadzorowi apolitycznego organu, którym może być np. Trybunał Konstytucyjny.

Niepokojącym zjawiskiem jest także rosnąca z roku na rok przestępczość. O skali tego problemu świadczy postępujący z każdym rokiem wzrost liczby przestępstw. W roku 2000 był to wzrost rzędu 13% w stosunku do roku 1999²⁵. Konsekwencją tej tendencji jest to, że ponad 63% społeczeństwa obawia się, że może paść ofiarą przestępstwa²⁶. Zniechęca to wielu obywateli do dokonujących się przemian ustrojowych, ponieważ uważają oni to zjawisko za ich konsekwencję. U niektórych wyzwała to nawet tęsknotę za rządami „silnej ręki”, które rzekomo lepiej poradzą sobie z przestępczością i przestępcami. Dostyc powszechne jest żądanie zaostrzenia kar, w tym przywrócenia kary śmierci. Spełnienie takich oczekiwań oddaliłoby nas jednak od kryteriów członkostwa w UE. Na przeszkodzie w walce z przestępczością stoi słabe przygotowanie techniczne policji do walki z tym zjawiskiem, niewydolność wymiaru sprawiedliwości oraz sytuacja społeczno-gospodarcza, która sprzyja rozwojowi różnych zjawisk patologicznych. Jednak brak postępów w walce z omawianym zjawiskiem może zniechęcić obywateli Unii do udzielenia zgody na jej rozszerzenie o Polskę. Brak takiej zgody może być istotnym czynnikiem opóźniającym proces integracji europejskiej.

Omówione wyżej negatywne zjawiska w polskim życiu politycznym nie wyczerpują zagadnienia. W opiniach instytucji europejskich zwraca się uwagę także na inne mankamenty, które należy wyeliminować albo zminimalizować przed uzyskaniem statusu członka UE. Do takich mankamentów można zaliczyć m.in. także opóźnienie w dostosowaniu prawa polskiego do europejskiego, duże zaległości w pracach legislacyjnych,

²⁴ Zob. szerzej: Raport „Diagnoza społeczna 2000”, cyt. za „Gazeta Wyborcza”, 12 - 13 sierpnia 2000 r.

²⁵ „Polityka” 2001, nr 36, s. 4.

²⁶ I. T. Miecik, *Nie kupuj kradzionego*, „Polityka” 2001, nr 36, s. 3 - 9.

słaba jakość stanowionego prawa. Chociaż Komisja Europejska w „Okresowym Rapocie 2001” opublikowanym 13 listopada 2001 r. dostrzeżga „[...] w tym roku widoczny postęp w przyjmowaniu ustawodawstwa w istotnych dziedzinach *acquis* [...]”²⁷.

Zastrzeżenia dotyczące życia politycznego nie dyskwalifikują jednak naszego kraju jako kandydata do członkostwa w Unii Europejskiej. Zresztą należy zauważyć, że rzeczywistość krajów należących już do Unii też nie jest wolna od różnych patologii. Istotne jest to, iż ustrój Polski i jej życie polityczne opiera się na solidnych fundamentach, które gwarantują dalszy rozwój demokracji oraz umożliwiają jej integrację ze Wspólnotą Europejską. Zatem rzeczywistość polityczno-ustrojowa na pewno nie będzie przeszkodą na drodze naszego kraju do UE. Bardzo istotną przeszkodą jest stan naszej gospodarki. W ostatnich miesiącach stan ten uległ pogorszeniu. Przyczyniła się do tego słabnąca koniunktura w gospodarce światowej, rosnące bezrobocie (obecnie na poziomie 18%), spadek tempa rozwoju gospodarczego, pogłębiający się deficyt budżetu państwa oraz malejące wydatki na inwestycje. Jeżeli nie uda się zahamować tych negatywnych zjawisk w najbliższych miesiącach, to perspektywa wejścia do UE może się oddalić.

Istotną przeszkodą na drodze do członkostwa Polski w UE jest także stopień poinformowania społeczeństwa o integracji europejskiej oraz o rachunku korzyści i kosztów z tym związanych. Obecnie, jak pokazują badania opinii publicznej, 14% Polaków nie ma żadnej wiedzy na temat omawianego procesu, 27% bardzo słabo, a 38% słabo czuje się poinformowanych o integracji Polski ze Wspólnotą Europejską. Tylko 1% uważa się za bardzo dobrze, a 17% za dobrze poinformowanych²⁸. Przedstawione wyniki wskazują na rozmiary zadań edukacyjnych, które należy wykonać w okresie, jaki dzieli nasz kraj do spodziewanego referendum w sprawie przystąpienia do UE. Jeżeli takie zadania nie zostaną zintensyfikowane to może się okazać, że istotną barierą opóźniającą proces integracji będzie brak dla niego społecznej akceptacji oraz umocnienie się wpływów na polskiej scenie politycznej ugrupowań jemu przeciwnych.

Dotychczasowy, ponad dziesięcioletni okres przebudowy ustroju politycznego i gospodarczego Polski należy niewątpliwie ocenić pozytywnie. Założone, podstawowe cele transformacji tj. przejście od ustroju autorytarnego do demokratycznego oraz od gospodarki planowej do rynkowej zostały osiągnięte. Można jednak zauważyć, że tempo przemian i ich rezultaty w poszczególnych sferach życia społecznego były różne. Zdecydowanie najszybciej zanotowano sukcesy w przebudowie życia społeczno-politycznego. W reformowaniu gospodarki napotymano na liczne problemy, dlatego też sukcesy na tej niwie są w różnych grupach społecznych różnie postrzegane. Okazało się, że znacznie łatwiej można zorganizować i przeprowadzić wolne wybory, znieść cenzurę, urzeczywistnić pluralizm polityczny niż dokonać prywatyzacji, restrukturyzacji gospodarki i uruchomić działanie mechanizmów rynkowych. To, że przemiany w sferze politycznej wyprzedziły reformy ekonomiczne, nie jest specyfiką tylko Polski. Także w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej wystąpiła podobna prawidłowość.

Nakazem chwili jest zatem m.in.: podjęcie działań usprawniających funkcjonowanie gospodarki; przystąpienie do przebudowy naszego rolnictwa; poprawa stanu finansów publicznych; tworzenie warunków do powstrzymania wzrostu bezrobocia; sprzyjanie inwestycjom służącym produkcji eksportowej oraz troska o rozwój infrastruktury służą-

²⁷ *Okresowy Raport 2001...*, op. cit., s. 180.

²⁸ Dane za: „Gazeta Wyborcza” 22 XI 2001, nr 273, s. 5.

cej rozwojowi gospodarczemu. Brak szybkich sukcesów w takich przedsięwzięciach zmniejsza szanse naszego kraju, pomimo spełnienia kryteriów politycznych, na wejście do Unii Europejskiej z początkiem 2004 roku, tj. w ramach planowanego pierwszego rozszerzenia tej organizacji. „Trzeba [...] *sobie uświadomić*, – jak słusznie mówi minister spraw zagranicznych W. Cimoszewicz, – że *gdyby się Polska w pierwszym rozszerzeniu nie zmieściła, to będziemy przystępować do zupełnie innej Unii Europejskiej. Zarówno liczniejszej, jak i funkcjonującej wedle odmiennej logiki. W tej Unii znaleźliby się oto nasi sąsiedzi, którzy oczywiście dążyliby do osiągnięcia wszystkiego, co możliwe w kategoriach szybkich korzyści wynikających z członkostwa. To oni dzieliliby między siebie fundusze przeznaczone dla państw nowo przyjętych. Jaki mieliby interes, żeby w krótkim czasie dopuścić do stołu także Polskę? Jeżeli więc Polska nie zmieści się w 2004 r., to nie zmieści się przez wiele lat po rozszerzeniu Unii*”²⁹.

Za szybkim członkostwem Polski w UE przemawiają także aktualne trendy w stosunkach międzynarodowych ogólnie nazywane globalizacją. Objawiają się one m.in. gwałtownym przyspieszeniem postępu naukowo-technicznego, znoszeniem barier w stosunkach międzynarodowych, wzrostem roli organizacji transnarodowych, wzmagającą się konkurencją i coraz mniejszą samowystarczalnością państw w rozwiązywaniu problemów społecznych. Zmusza to współczesne państwa (nawet najbogatsze) do poszukiwania nowych płaszczyzn współpracy międzynarodowej i włączenia się w zachodzące procesy integracyjne w wymiarze regionalnym i globalnym. Gdyby Polska pozostała poza tymi płaszczyznami i procesami, to przy swoich problemach, skazałaby się na trwanie na marginesie współpracy międzynarodowej. Pojawiłyby się liczne nowe trudności związane z ułożeniem stosunków z rozszerzoną Unią Europejską, która dla nas już jest najważniejszym partnerem gospodarczym.

²⁹ Cyt. za: „Polityka” 2001, nr 50, s. 31.